



FLOR PABLO MEDINA
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



Proyecto de Ley N° _____

LEY QUE GARANTIZA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y NUTRITIVA Y CREA EL SISTEMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR.

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **FLOR PABLO MEDINA**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo dispuesto en el inciso c) del artículo 22 y los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE GARANTIZA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y NUTRITIVA Y CREA EL SISTEMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

FÓRMULA LEGAL

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho a la alimentación y la nutrición de niñas, niños y adolescentes de los programas de atención a la primera infancia y de la educación básica de instituciones educativas y crear el Sistema Nacional de Alimentación Escolar (Sinaes), que promoverá un adecuado estado nutricional y, prevendrá y reducirá la malnutrición en todas sus formas, tanto por déficit (desnutrición, y deficiencia de micronutrientes como la anemia) como por exceso (sobrepeso y obesidad).

Artículo 2.- Alcance de la cobertura de la ley

2.1 Lo establecido en esta ley debe aplicarse a toda persona natural o jurídica del país que intervenga o participe en las actividades relacionadas con la alimentación escolar del país.

2.2 Los titulares de derecho a la alimentación escolar son personas naturales, niñas, niños y adolescentes de los programas de atención a la primera infancia y educación básica de instituciones educativas. Se dará atención especial a quienes se encuentran en pobreza y pobreza extrema, en zonas rurales/urbano marginales, de frontera y que presentan índices elevados de anemia, desnutrición y/o sobrepeso/obesidad.

Artículo 3: Principios rectores del Sinaes

En la presente ley, y tomando como base los principios adoptados en convenios internacionales referidos al Derecho a la Alimentación Adecuada y Seguridad Alimentaria y Nutricional ratificados por el Estado, la Constitución Política del Perú y las leyes y política relacionadas a la materia, se establecen los siguientes principios rectores de obligatorio cumplimiento:

a) Interés superior del niño, niña y adolescente:

Exige priorizar el bienestar integral de los niños, niñas y adolescentes en todas las decisiones y acciones del Sinaes. Este principio demanda que todas las autoridades administrativas, judiciales, así como las instituciones públicas y privadas actúen sobre la base del cumplimiento de la triple connotación: de ser un derecho sustantivo, principio jurídico, y norma de procedimiento.

b) Derecho a la alimentación adecuada:

Toda persona tiene derecho a la alimentación adecuada, inocua y nutritiva, permanente, suficiente y culturalmente pertinente, en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional, que garantice su salud y su desarrollo físico, emocional y cognitivo.

El Estado reconoce y garantiza el acceso y el consumo de alimentos sanos, nutritivos y suficientes, de preferencia de producción local, en contextos de pobreza extrema y escasez, lo que les permite tener acceso regular, permanente e irrestricto, directamente o por medio de adquisiciones financieras, a alimentos seguros y saludables, en cantidad y calidad adecuada.

c) Alimentación escolar culturalmente pertinente, con enfoque territorial e intercultural:

La alimentación escolar debe considerar las características productivas de las regiones y la diversidad alimentaria y cultural de los beneficiarios. Debe guiarse por el enfoque territorial, de derechos, de igualdad e interculturalidad, y debe tener la garantía de ser saludable, nutritiva, inocua y diversa; respetuosa de la cultura, tradiciones, mística y hábitos alimentarios, sobre todo en la elaboración de los menús escolares que contribuyan al crecimiento y desarrollo integral de la población escolar, de conformidad con su edad y estado de salud.

d) Equidad e inclusión:

El Estado establece las condiciones para que todos los niños, niñas y adolescentes, sin distinción de género, etnia, edad, nivel socioeconómico y lugar de residencia, tengan acceso seguro, permanente y oportuno a alimentos sanos, inocuos y nutritivos, culturalmente pertinentes dentro de sus instituciones educativas y programas que atienden a la primera infancia, priorizando acciones en favor de aquellos que presentan mayor grado de malnutrición y vulnerabilidad socioeconómica.

e) Integralidad y multisectorialidad:

Es de exigencia la articulación entre los sectores de Educación, Salud a través de la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (Digesa), Desarrollo e Inclusión Social, Desarrollo Agrario, Producción, Medio Ambiente y Economía; así como organismos especializados como la Autoridad Nacional de Sanidad e Inocuidad en Pesca y Acuicultura (Sanipes), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (Senasa), el Instituto Nacional de la Calidad (Inacal) y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi).

f) Descentralización y corresponsabilidad:

El gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, la comunidad educativa y las organizaciones de la sociedad civil se articulan de manera sinérgica, y comparten responsabilidades según el marco de la descentralización vigente.

Asimismo, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PAE) debe avanzar de manera progresiva en su descentralización.

g) Educación Alimentaria y Nutricional:

El sector Educación promoverá la inclusión de la educación alimentaria y nutricional (EAN) en el proceso de enseñanza y aprendizaje en las instituciones educativas.

Asimismo, todas las áreas, espacios y entornos escolares (cafetines, comedores, quioscos, y otros afines) deben integrarse y ser coherentes con el cumplimiento del objeto, alcances y enfoques de esta ley.

h) Eficiencia del gasto:

El uso de los recursos públicos destinados a las acciones en torno al cumplimiento del objeto de esta ley se debe realizar en orientación a la obtención de máximos resultados y con el menor costo posible, guiados por criterios de eficacia y sostenibilidad financiera.

i) Innovación, ciencia y evidencia:

Las acciones en marco de esta ley deben pautarse sobre la base de la investigación ciencia, evidencia y desarrollo tecnológico que busquen reducir las desigualdades y necesidades de los grupos etarios atendidos.

j) Compras locales para la alimentación escolar:

Los alimentos deben ser inocuos y nutritivos, diversificados, producidos en el ámbito local, y preferentemente de la pequeña agricultura familiar local. Si se requiere, estos deberán ser alimentos enriquecidos o fortificados con micronutrientes.

k) Participación social y comunitaria:

La familia, escuelas, comunidades, asociaciones de agricultores, proveedores de alimentos, empresa privada, agencias internacionales y en general la sociedad civil organizada y demás actores vinculados con el Derecho a la Alimentación Adecuada y especialmente la alimentación escolar, están llamados a participar, apoyar y ejercer vigilancia y control social en todas las actividades relacionadas con la alimentación y nutrición escolar, así como acompañar y vigilar las medidas adoptadas por el Estado para garantizar el suministro de alimentación escolar tendiente a disminuir los índices de malnutrición y mejorar el desarrollo humano de los niños, niñas y adolescentes.

l) Resiliencia climática:

Se debe garantizar la continuidad del servicio alimentario aún en situaciones de emergencia y desastres naturales.

m) Salud pública:

Se reconoce que la alimentación escolar es una medida de protección social, promoción de la salud colectiva y de la prevención de la malnutrición, implica articulación con las políticas sanitarias y nutricionales que garanticen inocuidad y calidad de los alimentos, teniendo en cuenta el enfoque integrador y unificador «Una sola salud», cuyo objetivo es equilibrar y optimizar la salud de las personas, los animales y los ecosistemas.

n) Sostenibilidad:

El Estado asegurará la dotación financiera técnica y operativa de las acciones pautadas en el objeto de esta Ley, para lo cual debe promover mecanismos concertados entre el Estado y sociedad civil que garanticen acciones concretas de prevención de la pérdida y desperdicio de alimentos y la gestión adecuada y oportuna de los residuos que se puedan generar a nivel de todo el proceso inherente al cumplimiento de la ley y a fin de no contaminar y/o afectar los ecosistemas.

o) Soberanía alimentaria:

Se reconoce y respeta el derecho de las comunidades y beneficiarios a definir sus propias estrategias de producción y consumos de alimentos, promoviendo la alimentación escolar, que incluye compras públicas de alimentos de productores locales, fortaleciendo con ello los sistemas agroalimentarios, la economía local y la resiliencia.

p) Transparencia y rendición de cuentas:

El Estado garantiza la transparencia y la rendición de cuentas respecto a las políticas dirigidas a la realización del Derecho a la Alimentación Escolar Adecuada. Fomenta que se garanticen mecanismos de monitoreo y evaluación permanente que favorezcan la aceptación social, la transparencia en la acción pública y la auditoría social.

Asimismo, promueve estrategias y mecanismos de control que permitan la efectiva participación de la sociedad civil a fin de fortalecer la confianza ciudadana, prevenir y alertar la corrupción, legitimando los procesos y orientándolos hacia el bien común.

Artículo 4.- Fines del Sinaes

- a) Asegurar el cumplimiento del interés superior del niño, niña y adolescente, priorizando su bienestar integral, salud, nutrición y capacidad de aprendizaje como condición para la disminución de la malnutrición y su desarrollo humano digno.
- b) Garantizar, desde una perspectiva integral, de derechos, territorio, género e interculturalidad, y de manera multisectorial y descentralizada, el derecho a la alimentación; adecuada y suficiente en cantidad y calidad, saludable, nutritiva e inocua, diversa, permanente, respetuosa de la gastronomía, cultura, tradiciones, mística y hábitos alimentarios saludables, que contribuyan al crecimiento y desarrollo integral y la dignidad de las niñas, niños y adolescente en edad escolar, conforme a la Constitución Política del Perú y tratados internacionales ratificados por el Estado

- c) Garantizar la equidad e inclusión social y de género, asegurando que los beneficios de esta ley lleguen, con carácter universal, a toda niña, niño y adolescente sin discriminación por condición socioeconómica, género, origen étnico o ubicación geográfica. Priorizando acciones a favor de aquellos que presentan mayor grado de malnutrición y vulnerabilidad socioeconómica.
- d) Reducir de manera efectiva, progresiva y sostenible los índices de malnutrición en la población escolar que incluyen la desnutrición crónica, la anemia y el sobrepeso/obesidad infantil.
- e) Garantizar la compra de alimentos para alimentación escolar producidos por agricultores familiares locales que aseguren la pertinencia cultural, calidad e inocuidad de los alimentos para la alimentación escolar, así como la compra de alimentos fortificados y alimentos especiales para atender la demanda de estudiantes con necesidades y dietas especiales.
- f) Promoverá la transparencia de la información en cuanto a las acciones y cumplimiento de objetivos así como la organización y generación de evidencia desde la academia y hacia la mejora continua del diseño del Sinaes.

Artículo 5.- Definiciones básicas

- a) **Alimentación Escolar:** Todos los alimentos sanos, nutritivos, inocuos y con trazabilidad además de culturalmente aceptables producidos, principalmente por la agricultura familiar local, ofrecidos gratuitamente en las instituciones educativas, durante la jornada escolar de la educación básica y los programas de atención a la primera infancia y que le aseguran a los niños, niñas y adolescentes la cantidad de requerimientos nutricionales demandados por esta etapa de la vida, garantizando con ello la seguridad alimentaria y nutricional de esta población.
- b) **Alimento:** Toda sustancia o producto de carácter natural o artificial apta para el consumo humano, y cualquier sustancia que aporta la materia y energía necesaria para realizar las funciones vitales.
- c) **Alimento adecuado:** Los alimentos son considerados adecuados en términos de variables como la inocuidad, la calidad nutricional, la cantidad, la aceptación cultural del alimento y la fisiología de la persona (por ejemplo, sexo, edad y salud).
- d) **Alimento inocuo:** Es todo alimento apto en calidad para el consumo humano, libre de contaminación biológica, química y física que altere su constitución fisiológica y genética.
- e) **Alimentación saludable:** se refiera a una alimentación variada, diversa, preferentemente en estado natural o con mínimo procesamiento, aportante de macro y micronutrientes y energía esenciales para una vida sana; proveniente, principalmente, de la agricultura familiar local con trazabilidad y garantía de producción bajo el rigor de las buenas prácticas agrícolas y respetuosa del medio ambiente.
- f) **Desnutrición:** Es la afección que se presenta cuando el cuerpo no recibe los nutrientes suficientes.

- g) **Educación alimentaria nutricional:** Se define como la combinación de experiencias de aprendizaje diseñadas para aumentar la concienciación, mejorar la motivación, facilitar la adopción voluntaria, o mantenimiento de conductas nutricionales sanas, que conlleven a la salud y al bienestar de los niños y las niñas.
- h) **Escuelas sostenibles:** Es un modelo integral, aliado a la alimentación escolar, que se basa en la articulación intersectorial, la participación social, una infraestructura adecuada, la educación alimentaria y nutricional (con énfasis en huertos escolares), la adopción de menús saludables y culturalmente pertinentes, y las compras públicas de alimentos a la agricultura familiar.
- i) **Hábitos alimentarios:** Son comportamientos conscientes, colectivos y repetitivos que conducen a las personas a seleccionar, consumir y utilizar determinados alimentos o dietas, en respuesta a unas influencias sociales y culturales.
- j) **Malnutrición:** Es la carencia, exceso o desequilibrio en el consumo de nutrientes y energía, incluye la anemia, desnutrición, sobrepeso y obesidad.
- k) **Nutrientes:** Son factores dietéticos de carácter orgánico e inorgánico contenido en los alimentos y que cumplen una función específica en el organismo humano.
- l) **Resiliencia:** Capacidad de niñas, niños, comunidades, instituciones o sistemas estatales para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de situaciones adversas (incluyendo vulnerabilidad social, crisis alimentaria, desastres naturales, crisis económicas, políticas).
- m) **Sobrepeso y obesidad:** Se define como una acumulación anormal o excesiva de grasa que supone un riesgo para la salud.
- n) **Vulnerabilidad:** Conjunto de factores que determinan la propensión a sufrir una inadecuada alimentación y nutrición o que el suministro de alimentos se interrumpa al producirse una falla en el sistema de provisión.

TITULO II

SISTEMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Artículo 6.- Características y objetivo

El Sistema Nacional de Alimentación Escolar (Sinaes) tiene carácter nacional, multisectorial, descentralizado, transparente, participativo y articulado a la sociedad civil, técnico con enfoque sistémico, intercultural y territorial. Su objetivo es garantizar la promoción, organización, provisión, gestión monitoreo, alerta y vigilancia de todas las acciones nacionales en torno al cumplimiento la ley.

Artículo 7.- Integrantes del Sinaes

El Sistema Nacional de Alimentación Escolar (Sinaes) está conformado por:

Instituciones públicas:

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, quien ejerce la rectoría (Midis)

- Ministerio de Educación (Minedu), instituciones educativas y programas de atención a la primera infancia.
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri)
- Ministerio de Salud (Minsa)
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
- Ministerio de Ambiente (Minam)
- Gobiernos regionales
- Gobiernos locales

Organismos especializados en inocuidad alimentaria:

- Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria - Digesa
- Autoridad Nacional de Sanidad e Inocuidad en Pesca y Acuicultura - Sanipes
- Servicio Nacional de Sanidad Agraria - Senasa
- Instituto Nacional de Calidad - Inacal
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi

Sociedad civil:

Representantes de la academia (facultades de Nutrición y afines), productores agrarios organizados, Colegio Nacional de Nutricionistas y sus instancias descentralizadas, representantes de la comunidad educativa, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación afines al objeto de la ley.

Artículo 8.- Componentes del Sinaes

El Sinaes está conformado y gestiona los siguientes componentes:

a) Componente 1: Observatorio Nacional del Sinaes

Se crea Observatorio Nacional del Sinaes con el encargo de:

- Identificar, monitorear y visibilizar acciones, evidencias e innovaciones en materia de alimentación escolar a nivel nacional.
- Recoger datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) sobre indicadores de malnutrición escolar.
- Generar las bases de información, diagnóstico e insumos para la planificación estratégica, el diseño y gestión de la política integral y multisectorial de la alimentación escolar.
- Supervisar la implementación del PAE, de manera descentralizada, promover la transparencia, vigilancia y rendición de cuentas respecto a compras públicas, proveedores, presupuestos, control de calidad, inocuidad y trazabilidad de los alimentos.
- Gestionar el sistema de monitoreo del PAE interconectado entre Minedu, Minsa, Midis que registra empadrona a los beneficiarios, vinculado a su código de matrícula en el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (Siagie) o registro correspondiente a los programas de atención a la primera infancia, para el control diario de la entrega de raciones, características del menú, eventos y denuncias.
- Prevenir y emitir alertas tempranas en casos de corrupción respecto al PAE.

- Recoger denuncias anónimas públicas respecto a posibles actos de corrupción y/o acciones fuera de la ética y principios de esta ley y las dirige al órgano de control.
- Garantizar, mediante el uso de tecnologías como la Inteligencia artificial y mecanismos de monitoreo y vigilancia la calidad y transparencia de los procesos y de las compras publicas en el ámbito del Sinaes.
- Establecer, en articulación con instituciones y sistemas nacionales que hacen prospectiva, monitorean eventos climatológicos, riesgos de desastres, (IGP, Ceplan, Sinagerd, SIEA, por ejemplo) sistema de alerta pública que llegue efectivamente a todo el país.

b) Componente 2: Cero Malnutrición

Orientado a gestionar y garantizar la reducción sostenida de la desnutrición, anemia y obesidad infantil, principalmente, a través de la implementación de mecanismos de complementariedad al PAE, de manera descentralizada y en articulación con los integrantes del Sinaes.

c) Componente 3: Resiliencia Alimentaria Escolar

Orientado a preservar la continuidad del servicio alimentario ante crisis, desastres o emergencias, garantizando reservas alimentarias y financieras necesarias y respuestas tempranas frentes a las crisis.

TÍTULO III

INSTITUCIONALIDAD Y FUNCIONES

Artículo 9.- Consejo Nacional de Alimentación Escolar y Vigilancia

Se crea el Consejo Nacional de Alimentación Escolar y Vigilancia (Conaev), adscrito al Midis, como órgano consultivo, autónomo y supervisor que articula a los integrantes del Sinaes y que cumple un rol primordial en la vigilancia y control social de las acciones y procesos que garantizan el derecho a la Alimentación Escolar Adecuada y la disminución de los índices de malnutrición. Sus recomendaciones son vinculantes para el ente rector.

El Conaev tiene el encargo de:

- a) Diseñar, en coordinación con el ente rector, y los integrantes del Sinaes la política nacional y multisectorial de alimentación escolar.
- b) Elaborar el Plan Nacional de Alimentación Escolar, que establece la línea de base para reducir la malnutrición, incorporando objetivos, metas e indicadores de corto, mediano y largo plazo. Este plan se actualiza cada cinco años.
- c) Informar al Congreso de la República, cada año, del avance y cumplimiento de los objetivos y metas.
- d) Administrar el Observatorio Sinaes y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, donde la participación de la academia y los colegios profesionales es indispensable.
- e) Promover la participación social y comunitaria.

Artículo 10. Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

- a) Ejerce la rectoría del Sinaes, participa del diseño de la Política Nacional Multisectorial de Alimentación Escolar, lidera su implementación, coordina y desarrolla sus instrumentos de gestión.
- b) Brinda asistencia técnica para la implementación de la política multisectorial de alimentación escolar en los distintos niveles de gobierno.
- c) Diseña, implementa y supervisa el PAE.
- d) Formula lineamientos para la focalización, cobertura y equidad territorial del servicio alimentario.
- e) Articula con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) la respuesta ante crisis alimentarias o emergencias.
- f) Promueve la participación ciudadana y la fiscalización social a través de comités comunitarios y plataformas digitales.

Artículo 11. Funciones del Ministerio de Salud

- a) Ejerce la autoridad sanitaria nacional en inocuidad alimentaria y nutrición escolar.
- b) Emite normas técnicas y protocolos de seguridad alimentaria, manipulación y transporte.
- c) A través del Centro Nacional de Alimentación, Nutrición y Vida Saludable (Cenan) y Digesa, realiza la vigilancia nutricional y sanitaria de los alimentos.
- d) Realiza evaluaciones antropométricas y epidemiológicas en la población escolar.
- e) Brinda asistencia técnica y capacitación al personal educativo en materia de salud y nutrición.
- f) Promueve la educación alimentaria y la prevención de la malnutrición en coordinación con el Minedu.

Artículo 12. Funciones del Ministerio de Educación

- a) Incorpora la Educación Alimentaria y Nutricional (EAN) en el Currículo Nacional y los currículos regionales.
- b) Norma la inclusión del profesional nutricionista en la comunidad educativa y designa un responsable operativo del PAE en cada institución educativa.
- c) Fortalece las capacidades de los docentes en materia de educación alimentaria nutricional.
- d) Supervisa la ejecución pedagógica de las estrategias del PAE.
- e) Promueve la creación de huertos escolares, cocinas y quioscos saludables.
- f) Integra indicadores alimentarios y nutricionales en los instrumentos de gestión escolar como el Proyecto Educativo Institucional, Proyecto Curricular Institucional y el Plan Anual de Trabajo.
- g) Fortalece la autonomía de las instituciones educativas en la gestión alimentaria con enfoque territorial e intercultural.
- h) Brinda las condiciones de infraestructura, equipamiento de cocinas y comedores, agua segura y servicios básicos de las instituciones y los programas de atención a la primera infancia del país.

Artículo 13. Funciones Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

- a) Promueve la agricultura familiar como fuente principal de abastecimiento para el PAE.
- b) Implementa mecanismos de compra pública local con enfoque territorial y de sostenibilidad.

- c) A través del Senasa, garantiza la inocuidad agroalimentaria y las buenas prácticas agrícolas.
- d) Fomenta la organización de productores locales y cooperativas para el suministro escolar.
- e) Monitorea la producción y disponibilidad alimentaria nacional y regional.
- f) Desarrolla , conjuntamente con los pequeños agricultores familiares asociados, acciones para hacer mas amigable y posible la obtención del Certificado de Buenas Prácticas de Producción y Procesamiento Primario de la Agricultura Familiar del Senasa u otro que haga las veces.

Artículo 14. Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas

- a) Garantiza la asignación presupuestal estable, multianual y plurianual del Sinaes.
- b) Establece mecanismos de reajuste presupuestal al programa alimentario por inflación.
- c) Supervisa la eficiencia del gasto público mediante la gestión por resultados.
- d) Administra fondos de contingencia para asegurar la continuidad del servicio alimentario.
- e) Promueve incentivos fiscales a la compra de alimentos locales y sostenibles.
- f) Promueve las obras por impuestos destinados a combatir la malnutrición.

Artículo 15. Funciones del Ministerio de Ambiente

- a) Garantiza la sostenibilidad ambiental como la reducción de residuos y el uso eficiente de recursos.
- b) Integra a la Plataforma de Información del Sinaes un módulo de riesgo climático y estacionalidad para anticipar situaciones de abastecimiento y adaptación de menús con enfoque territorial

Artículo 16.- Funciones de los gobiernos regionales y locales

- a) Los gobiernos regionales y locales son corresponsables del Sinaes en el territorio y en su jurisdicción. Emiten normas regionales/municipales de acuerdo a sus competencias para fortalecer las acciones del Sinaes en su territorio.
- b) Los gobiernos regionales, en coordinación con el Conaev, y el Midis, y bajo los lineamientos nacionales, elaboran su política regional de Alimentación Escolar, articulada a los planes de desarrollo concertados, y definen acciones estratégicas que contribuyen a una mejor implementación, monitoreo, control y vigilancia del PAE.
- c) Los gobiernos locales, en coordinación con su gobierno regional elaboran su plan estratégico de Alimentación Escolar, articulado a los planes de desarrollo local, y definen acciones que contribuyen a una mejor implementación, monitoreo, control y vigilancia del PAE en las escuelas de su jurisdicción.
- d) Los gobiernos regionales y locales brindan recomendaciones al Sinaes y al ente rector para la mejora del servicio de alimentación escolar en su territorio.
- e) Promueven la transparencia, rendición de cuentas y participación social a través de audiencias públicas periódicas donde se evalúa la calidad del servicio del PAE y se proponen mejoras.
- f) En coordinación con el Minedu, Midis - Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes), Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, contribuyen con la mejora de las condiciones de infraestructura de cocinas y comedores de las instituciones educativas, agua segura y otros necesarios,

destinando presupuesto para proyectos de infraestructura y mejoramiento de servicios públicos de las escuelas.

- g) Elaboran su plan de prevención y resiliencia alimentaria regional y local.
- h) Monitorean los índices de malnutrición en su territorio y suministran información para el Observatorio Sinaes
- i) Promueven y apoyan las actividades de los organismos que conforman el subsistema de inocuidad alimentaria.
- j) Otras que en el marco de sus competencias aseguren el derecho a la alimentación escolar de su población estudiantil.

Artículo 17. Autonomía de las Instituciones Educativas

Las instituciones educativas públicas tienen autonomía alimentaria territorial e intercultural en la gestión del servicio alimentario escolar, conforme a los lineamientos del Minedu y el PAE. Son sus funciones:

- a) Elaborar menús escolares basados en alimentos locales, nutritivos y culturalmente pertinentes, con participación de la comunidad educativa y la asistencia técnica del MINSA.
- b) Realizar compras directas a productores locales de la agricultura familiar.
- c) Incorporar proyectos pedagógicos de huertos escolares, cocinas saludables y uso sostenible de recursos.
- d) Integrar a los Consejos Educativos Institucionales (Conei) y Asociación de padres de familia (Apafa) en la toma de decisiones sobre alimentación.
- e) Reportar mensualmente los avances del servicio alimentario y el estado nutricional de los estudiantes.

Artículo 18.- Instituciones educativas privadas.

Las instituciones educativas privadas no son beneficiarias del PAE. Sin embargo, están sujetas al cumplimiento de los principios y fines de esta ley, promoviendo hábitos alimenticios saludables.

TÍTULO IV

ORGANISMOS DE INOCUIDAD Y CALIDAD ALIMENTARIA

Artículo 19. Funciones

a) Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria – Digesa

Es responsable de la inocuidad alimentaria de los alimentos procesados o raciones escolares. Fiscaliza las condiciones sanitarias, manipulación y almacenamiento de los alimentos que distribuye el PAE.

b) Autoridad Nacional de Sanidad e Inocuidad en Pesca y Acuicultura - Sanipes

Es responsable de la inocuidad de alimentos hidrobiológicos que integran raciones escolares. Emite certificados sanitarios a las empresas que elaboran conservas de pescado para el PAE. Colabora con el PAE para fortalecer la vigilancia sanitaria de los productos hidrobiológicos, que incluye la inmovilización de lotes en caso de ser necesario.

c) Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú – Senasa

Garantiza la sanidad agropecuaria e inocuidad primaria de los alimentos locales. Certificación de calidad: Realiza análisis y certifica que los productos, como frutas, hortalizas y otros alimentos para el programa escolar, son aptos para el consumo. Verifica la calidad e inocuidad de los alimentos que se distribuirán en el PAE. Acompaña y apoya a los agricultores familiares para la obtención del Certificado de Buenas Prácticas de Producción y Procesamiento Primario de Agricultura Familiar y/o crea mecanismos alternos que facilite obtenerlo.

d) Instituto Nacional de Calidad - INACAL

Es responsable de los estándares de calidad, normas técnicas aplicables a alimentos, procesos de conformidad. Certifica los alimentos que se entregan a los escolares, asegurando que sean inocuos y de calidad.

Brinda especificaciones técnicas para los alimentos son elaboradas o tienen la opinión favorable de INACAL, a través de fichas técnicas.

Acredita los organismos de evaluación de la conformidad que participan en la revisión y aportes a las fichas técnicas de los alimentos para el servicio escolar.

e) Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi

Fiscalización del proveedor hacia el programa, supervisión de etiquetado y veracidad de productos entregados para la protección de los derechos del consumidor alimentario.

TÍTULO V

COMPRAS Y AGRICULTURA FAMILIAR

Artículo 20.- Plataforma de compras

El Midis, como parte de su proceso de transformación digital, desarrollará una plataforma virtual ad-hoc para automatizar y transparentar los procesos de compras nacionales y descentralizados de alimentos para el PAE.

El PAE publicará en esta plataforma las convocatorias de compras, las especificaciones técnicas de los productos que requiera a nivel nacional y en cada territorio, los montos referenciales estimados en los estudios de mercado, así como las empresas privadas postoras de los productos, entre otros aspectos.

Esta plataforma es abierta, de acceso público y se encuentra vinculada al Observatorio Sinaes, de esta manera contribuirá a una mejor selección de ofertas ventajosas para el Estado, y reducirá considerablemente los riesgos de corrupción.

Artículo 21.- Compras locales

Los proveedores incorporarán al menos el 5% de productos locales en la compra de insumos para el PAE que se encuentren en la misma jurisdicción de las instituciones educativas, siempre que se cuente con la oferta necesaria en el mercado local.

Artículo 22.- Agricultura familiar

Se establece que el 30% del presupuesto de las compras de insumos para el PAE se destine a la agricultura familiar y sostenible. Para ello, el Midagri pone a disposición el registro público de proveedores formales y productos provenientes de la agricultura familiar, fomentando su inclusión financiera y dinamización de los mercados locales y regionales. Aquellos proveedores que no cumplan con esta disposición serán sujetos de multa.

Este porcentaje se irá incrementando cada cinco años, siempre y cuando se cuente con la oferta necesaria en el mercado local.

TÍTULO VI

ALIMENTOS SALUDABLES Y NUTRITIVOS

Artículo 23.- Menús escolares

Los menús y alimentos que consumen los estudiantes de las instituciones educativas, que son atendidas por el PAE, son saludables y nutritivos, con pertinencia cultural, que incluyen frutas, verduras, tubérculos, y cereales locales, según la estacionalidad. En casos que se requieran, se incluyen alimentos fortificados con hierro. Estos menús están libres de productos ultraprocesados, y responden a las guías alimentarias de la población peruana elaboradas por el Minsa.

Para estudiantes diagnosticados con enfermedad celiaca, el PAE entrega una canasta con productos libre de gluten a la familia.

Artículo 24.- Quioscos, cafeterías y comedores escolares

Los quioscos, cafeterías y comedores escolares de las instituciones públicas y privadas son espacios saludables que garantizan las condiciones de inocuidad para la preparación y el consumo de alimentos, según los lineamientos establecidos por el Minsa en coordinación con el Minedu.

Ofrecen alimentos saludables frescos y frutas. La venta de alimentos ultraprocesados en quioscos escolares está prohibida y es fiscalizada permanentemente.

Artículo 25.- Inocuidad de los alimentos

Digesa, Sanipes, Inacal, Senasa e Indecopi conforman el subsistema de inocuidad alimentaria escolar, por lo que:

- a) Elaborarán un **Protocolo Único de Vigilancia y Trazabilidad Sanitaria Escolar**, que estandarice los procedimientos de inspección y control desde la producción hasta el consumo (agropecuario, hidrobiológico y procesado).

- b) Elaborarán un plan conjunto de desarrollo y fortalecimiento de capacidades dirigido a los equipos técnicos nacionales, regionales y locales, a los productores y actores involucrados en la provisión del servicio.
- c) Emitirán alertas tempranas; y coordinarán con el Minsa y el Midis para la suspensión o retiro de productos riesgosos.
- d) Publicarán informes periódicos y alertas sobre alimentos escolares que serán incorporados en el Observatorio Sinaes.

TÍTULO VII

EDUCACIÓN ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Artículo 26.- Promoción de la Educación Alimentaria y Nutricional

El Minedu y las instancias descentralizadas de los gobiernos regionales incorporan en el currículo nacional y regional, y en todos sus instrumentos de gestión pedagógica, la enseñanza de la EAN.

Garantiza el desarrollo de capacidades en los docentes para lograr los aprendizajes en los estudiantes sobre la EAN, tanto en la formación inicial como en la formación en servicio; y provee de los materiales educativos y recursos necesarios.

Promueve la implementación progresiva de huertos escolares vivenciales que contribuyan a la sostenibilidad de la oferta alimentaria, así como a la alimentación saludable, sensibilización y desarrollo de mejores prácticas y hábitos alimentarios.

En coordinación con el Minam, promueve la prevención de pérdida de alimentos, el aprovechamiento máximo de estos, la recolección de desperdicios y la gestión de residuos sólidos.

Artículo 27.- Gestión de desperdicios

El PAE capacita a los responsables de las cocinas de las instituciones educativas y las personas que manipulan los alimentos para aprovechar al máximo los productos, cerrar el ciclo de estos, produciendo compost para reutilizarlos como abono en los huertos escolares.

Las compras para la alimentación escolar tendrán un enfoque preventivo frente a los desperdicios y residuos así como los mecanismos de segregación claros y eficientes.

TÍTULO VIII

CONDICIONES DE APOYO A LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Artículo 28.- Infraestructura

El Minedu garantiza la mejora y/o implementación de infraestructura adecuada (cocinas y comedores) en las instituciones educativas públicas del país, coordina y articula esfuerzos con el Midis/Foncodes y los gobiernos regionales y locales para este fin. Asimismo, garantiza el equipamiento integral de las cocinas y comedores de las instituciones educativas públicas.

Artículo 29.- Alianzas estratégicas

El PAE promueve alianzas con entidades sociales locales como ollas comunes y comedores populares, que ya cuentan con infraestructura apropiada para la oferta de alimentación. Estas organizaciones deben estar debidamente capacitadas y entrenadas para ofrecer el servicio alimentario a las escuelas.

Artículo 30.- Agua segura

- a) El MVCS, en coordinación con el Minedu, garantiza la provisión y abastecimiento de agua segura y desagüe en las instituciones educativas públicas, prioritariamente en zonas rurales, para evitar enfermedades, anemia y la contaminación de alimentos.
- b) El Minedu, en coordinación con la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), promueve la valoración de los servicios de agua potable y saneamiento en las instituciones educativas a nivel nacional.

TITULO IX

RESILIENCIA CLIMÁTICA

Artículo 32.- Resiliencia climática

El Estado debe asegurar la resiliencia climática del ecosistema de alimentación escolar. La continuidad del servicio alimentario, a través del PAE, no puede ni debe interrumpirse ante crisis, desastres o emergencias que puedan afectar la disponibilidad, acceso y calidad de los alimentos.

Para ello, el Sinaes asegura las reservas alimentarias y financieras necesarias; y diseña estrategias de prevención y alerta temprana, para la anticipación, resistencia, adaptación y recuperación del servicio.

TITULO X

FINANCIAMIENTO

Artículo 33: Gestión financiera

La gestión financiera del Sinaes debe considerar los mecanismos oportunos y efectivos para el aseguramiento del presupuesto nacional, de los gobiernos regionales y locales; mecanismos efectivos de transferencia de recursos, la asignación de presupuesto por beneficiario del PAE, previo análisis económico riguroso; así como los procedimientos administrativos para el pago de proveedores y actores involucrados.

De igual manera, debe considerar mecanismos de supervisión y evaluación del cumplimiento de las metas e indicadores de malnutrición establecidos. Se realizarán auditorías técnico-financieras e informes de rendición de cuentas.

Artículo 34: Recursos del Sinaes

El Sinaes es de carácter descentralizado y se articula con los gobiernos regionales y locales. Sus recursos provienen del Tesoro Público y de la cooperación internacional como Bancos Multilaterales, Fondos Multilaterales, Cooperación Sur-Sur, entre otros. Cuenta con la supervisión concurrente de la Contraloría.

Los recursos recaudados por el Impuesto Selectivo al Consumo de bebidas alcohólicas, cerveza y cigarros se destinan a la reducción de la malnutrición de los niños, niñas y adolescentes de las instituciones educativas públicas y programas para la primera infancia en condición de vulnerabilidad, a través del PAE.

TITULO XI

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera: Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprobará mediante Decreto Supremo el reglamento de la presente Ley en un plazo de ciento veinte días calendarios, contados desde el día siguiente de su publicación.

El reglamento deberá ser refrendado por los sectores participantes del Sinaes.

La implementación del Sinaes está a cargo de las entidades que conforman dicho sistema con la conducción del ente rector.



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2025 10:41:54-0500



Firmado digitalmente por:
PABLO MEDINA Flor Aidee
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2025 10:24:14-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2025 11:15:53-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2025 12:07:25-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el contexto mundial actual, marcado por la peligrosa convergencia de factores nocivos a la vida como el aumento de la inseguridad alimentaria, hambre y malnutrición, escalada de conflictos bélicos que impactan en los precios de los alimentos y tensionan las cadenas de suministros; los impactos del cambio climático sobre los sistemas agroalimentarios; la desconfianza ciudadana frente a la corrupción y el incremento de la pobreza; se hace urgente proteger y garantizar el derecho fundamental a la alimentación adecuada de los niños, niñas y adolescentes del Perú, su salud, nutrición y desarrollo humano por medio de una **Ley de Alimentación Escolar, que asegure, principalmente, la disminución de los índices de malnutrición y el desarrollo humano de los beneficiarios, por medio de un servicio alimentario de carácter universal, nutritivo, gratuito, culturalmente aceptable, permanente** en el tiempo y espacio, de cumplimiento obligatorio, apoyada para su cumplimiento por un **Sistema Nacional de Alimentación Escolar (Sinaes)** y por el **Consejo Nacional de Alimentación Escolar y Vigilancia (Conaev)** encargado del cumplimiento de la garantía de Alimentación Escolar y las disposiciones generales de la presente Ley.

I. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN

a. A NIVEL INTERNACIONAL

El presente Proyecto de Ley se enmarca en el entendimiento de que el Derecho a la alimentación es una garantía fundamental de protección a la dignidad y el desarrollo integridad de los niños y niñas del mundo, todas y todos tienen el derecho a la vida, la salud, la protección social (..) ¹ tal como se establece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En esa línea también se puede citar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ² de 1976 y el Protocolo de San Salvador ³, que establecen el derecho a la alimentación de los niños que asisten a la escuela como parte integrante del derecho humano a tener acceso a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, y a estar protegidos contra el hambre.

Este proyecto de ley también responde al compromiso de apoyo y asistencia a los derechos de los niños y niñas asumido en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 ⁴ en especial el apartado "C" del punto 2 del artículo 24 "Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre..."; se articula también a la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial de 1996, esta última aprobada en el marco de la Cumbre Mundial de la Alimentación, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ⁵; a la Declaración de Roma sobre la Nutrición de la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2) ⁶ y las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación Adecuada de la FAO ⁷.

¹ Véase: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

² Véase: https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_SP.pdf

³ Véase: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

⁴ Véase: <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino>

⁵ Véase: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

⁶ Véase: <https://www.fao.org/about/meetings/icn2/es/#:~:text=19%2D21%20de%20noviembre%20de,nutritivas%20est%C3%A9n%20disponibles%20para%20todos.>

⁷ Véase: <https://www.fao.org/4/y7937s/y7937s00.htm>

Todos estos instrumentos y acuerdos internacionales relacionados a la materia y de los cuales el Perú es Estado parte.

Este proyecto de ley también está vinculado a iniciativas globales respecto de la materia y de las cuales Perú es miembro, iniciativas como: **El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)**⁸ espacio donde se discuten y promueven políticas para la seguridad alimentaria y nutrición, la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos a nivel internacional.

La Alianza Global Contra el Hambre, en especial en el segundo acápite donde se "Reconoce que el hambre y la malnutrición son manifestaciones perversas de la pobreza y desigualdad estructural persistente, y reconoce la necesidad de erradicar la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones y de implementar plenamente la Agenda 2030" y el quinto punto que "Reconoce que es fundamental que el mundo se una en torno a enfoques integrados y a gran escala, combinando los niveles internacional, regional, nacional y local, que reconozcan la naturaleza interconectada de los desafíos y soluciones para el hambre y la pobreza y que combinen protección social con acceso a bienes y servicios que puedan ayudar a las poblaciones pobres y vulnerables a superar barreras estructurales y estimular inversiones responsables en su capacidad productiva".

Se indica que estos servicios complementarios incluyen, y no se limitan a, intervenciones para la reducción de la pobreza, seguridad alimentaria y nutrición, apoyo a la primera infancia, educación y desarrollo de habilidades, servicios de empleo, servicios de salud y cuidado, así como el acceso de los agricultores familiares y pequeños productores a financiación, servicios de extensión, investigación y/o insumos agrícolas, en línea con compromisos y obligaciones internacionales⁹. La Red de Alimentación Escolar Sostenible (RAES) que es una estrategia impulsada por el Gobierno de Brasil y la FAO para, de manera conjunta y ampliada con los Instrumentos y acuerdos internacionales relacionados a la materia y de los cuales el Perú es Estado parte, se promueva y fortalezca la alimentación escolar desde el enfoque de derechos.

También a la School Meals Coalition ¹⁰ en la que Perú ha presentado el compromiso de "Desarrollar una estrategia nacional de alimentación escolar saludable que fortalezca las capacidades de coordinación, implementación y participación de la comunidad educativa".

Perú es parte del Observatorio de Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe – ODA AlyC ¹¹ desde donde se impulsa la participación del mundo académico en la construcción de políticas públicas orientadas a garantizar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. Se asocia también a iniciativas de los parlamentos de la región como el Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe – FPH con su agenda "Hambre cero" que busca unir voluntades para poner la alimentación y la agricultura sostenible en el centro de las agendas de los países; en el Perú se tiene el FPH Perú con la Comisión Multipartidaria Hambre cero¹².

b. A NIVEL NACIONAL

A nivel nacional se cuenta con diversas normas jurídicas y herramientas de política pública que respaldan este Proyecto de Ley, así se tiene a:

⁸ Véase: <https://www.apecperu.pe/2024/apec/#que-es-APEC>

⁹ Véase: <https://globalallianceagainsthungerandpoverty.org/wp-content/uploads/2024/11/Peru-SoC-Final.pdf>

¹⁰ Véase: <https://schoolmealscoalition.org/member/peru>

¹¹ Véase: <https://www.oda-alc.org/>

¹² Véase: <https://parlamentarioscontraelhambre.org/frentes/nacionales/>

- a) La Constitución Política del Perú que establece en su artículo primero: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” asimismo y en posterior artículo explicita el derecho “A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece”; a la “igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Asimismo, en el capítulo II, artículo sexto se establece “Es deber y derecho de los padres alimentar, educar y dar seguridad a sus hijos”; en tanto que el artículo séptimo determina el derecho a la salud de todas las personas, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La Constitución dispone también en su artículo 55, que los tratados celebrados por el Estado, y en vigor, forman parte del derecho nacional. (Constitución Política del Perú, 1993).
- b) La Ley General de Educación, Ley 28044¹³ (julio, 2003, y modificatorias) en su artículo cuarto establece que “...En la educación inicial y primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos”.
- c) La Ley General de Salud, Ley 26842¹⁴ (julio, 1997, y modificatorias), que dispone en su artículo décimo (Título I) que “Toda persona tiene derecho a recibir una alimentación sana y suficiente para cubrir sus necesidades biológicas. La alimentación de las personas es responsabilidad primaria de la familia. En los programas de nutrición y asistencia alimentaria, el Estado brinda atención preferente al niño, a la madre gestante y lactante, al adolescente y al anciano en situación de abandono social”.
- d) La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ley 31315 (julio, 2021) que indica como objeto “establecer el marco legal para el desarrollo de las políticas públicas sobre seguridad alimentaria y nutricional, tomando en consideración que el derecho a la alimentación es un derecho fundamental de las personas, reconocido por los acuerdos internacionales que el Perú ha suscrito”; así como en sus principios, en especial el principio de Equidad que persigue la generación de condiciones para que la población en situación de vulnerabilidad tenga acceso seguro, oportuno y adecuado a sus alimentos; y el principio de Progresividad que persigue la promoción progresiva el cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada, respetando su contenido esencial.
- e) La Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, Ley 30021 (mayo, 2013), tiene por objeto la promoción y protección efectiva del derecho a la salud pública, al crecimiento y desarrollo adecuado de las personas, a través de las acciones de educación, el fortalecimiento y fomento de la actividad física, la implementación de kioscos y comedores saludables en las instituciones de educación básica regular y la supervisión de la publicidad, la información y otras prácticas relacionadas con los alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes para reducir y eliminar las enfermedades vinculadas con el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas conocidas como no transmisibles. En su artículo 4, establece la promoción de la educación nutricional.

¹³ Véase: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105107/28044-31-10-2012_11_31_34-LEY_28044.pdf?v=1607376440

¹⁴ Véase: https://essalud.gob.pe/transparencia/pdf/informacion/ley_general_salud_26842.pdf

- f) La Ley de Inocuidad de los Alimentos, con Decreto Legislativo 1062¹⁵ (junio, 2008), que tiene por finalidad: “Establecer el régimen jurídico aplicable para garantizar la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano con el propósito de proteger la vida y la salud de las personas, reconociendo y asegurando los derechos e intereses de los consumidores y promoviendo la competitividad de los agentes económicos involucrados en toda la cadena alimentaria, incluido los piensos, con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico”; y sus principios en especial el principio de alimentación saludable y segura; principio de responsabilidad social de la industria y principio de enfoque preventivo.
- g) La Ley 30061¹⁶, esta Ley establece la prioridad e interés nacional la atención integral de la salud de todos los estudiantes de la educación básica regular y en especial de las instituciones educativas públicas del ámbito del programa nacional de alimentación escolar Qali Warma (extinto actualmente) incorporándolos como asegurados del seguro integral de salud (SIS).
- h) La Ley de Compras Estatales de Alimentos de Origen de la Agricultura Familiar (AF),¹⁷ que en su primer artículo establece “La presente ley tiene por objeto establecer las normas para las compras públicas de alimentos de origen en la agricultura familiar con la finalidad de promover el consumo de alimentos de origen en la agricultura familiar, mejorar la economía de los productores de la agricultura familiar y coadyuvar de forma constante con la alimentación saludable” y el artículo tercero “Las entidades de la administración pública que cuenten con programas de apoyo y/o asistenciales creados o por crearse, desarrollados o ejecutados por el Estado, para el desempeño de esta función, adquiere, del total de sus requerimientos anuales previstos, como mínimo el 30% de alimentos provenientes de la agricultura familiar, de acuerdo con las especificaciones técnicas que establezcan y conforme a las normas previstas en el reglamento de la presente ley”
- i) El Decreto Supremo 021-2013-MINAGRI¹⁸ que aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013 – 2021 (vigente), que en su objetivo general persigue “garantizar que la población logre satisfacer, en todo momento, sus requerimientos nutricionales”.
- j) El Decreto Supremo 009-2015-MINAGRI¹⁹ que aprueba la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015 – 2021 (vigente), la misma que tiene como objetivo general orientar y organizar la intervención integral del estado a favor del logro de resultados de los agricultores familiares sobre la base del uso sostenible de los recursos naturales, en el marco de los procesos de inclusión y desarrollo social.
- k) La Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor que tiene la finalidad de que los consumidores accedan a productos y servicios idóneos y que gocen de los derechos y los mecanismos efectivos para su protección, reduciendo la asimetría informativa, corrigiendo, previniendo o eliminando las conductas y prácticas que afecten sus legítimos intereses.

¹⁵ Véase: <https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/decretoslegislativos/01062.pdf>

¹⁶ Véase: <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/118475-30061>

¹⁷ Véase: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1905307-2>

¹⁸ Véase: <https://www.midagri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/decretossupremos/2013/ds21-2013-minagri.pdf>

¹⁹ Véase: <https://www.midagri.gob.pe/portal/decreto-supremo/ds-2015/13003-decreto-supremo-n-009-2015-minagri>

- l) Suman a todo lo indicado la importante experiencia de más de 30 años que el país tiene en materia de alimentación escolar por medio de programas sociales como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) creado por DS N° 020-92-PCM; el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma creado por DS N.° 008-2012-Midis; el Programa Nacional de Alimentación Escolar Comunitaria Wasi Mikuna creado por DS N° 010-2024-Midis y el actual Programa de Alimentación Escolar (PAE) creado por DS N.° 008-2025-Midis y vigente en la actualidad.
- m) Adicionalmente, el país cuenta con un robusto conjunto de normas que tienen incidencia en la alimentación escolar y sus determinantes así por ejemplo y tomando en cuenta las políticas públicas peruanas en vigencia²⁰, se cuenta con un importante número de políticas que directa o indirectamente e intersectorialmente tratan sobre la materia; en especial se tiene la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos; la Política Nacional Multisectorial para las niñas, niños y adolescentes al 2030, la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021, la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015- 2021, la Política Nacional Agraria 2021-2030, la Política Nacional Multisectorial de Salud, la Política Nacional de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales.

c. LEGISLACIÓN COMPARADA RESPECTO DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN LA REGIÓN

En materia de leyes de alimentación escolar se tienen diversas iniciativas ya puestas en marcha en el mundo y en América Latina y el Caribe (ALC); según el informe WFP/BID (2023). La mayoría de los países de ALC han establecido marcos jurídicos y políticos para la alimentación escolar y al menos 19 de los 33 países de la región cuentan con una política o ley específica de alimentación o nutrición escolar (Cruz, 2020) (Cruz, 2020; WFP, 2017c).

Según el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación del Ministerio de Educación de Brasil (2025), haciendo un recorrido por los avances en materia de alimentación escolar (AE) de 16 países de la región, resalta que la primera ley específica de AE creada en la región fue la Ley de alimentación escolar de Brasil N.° 11.947, promulgada en el año 2009.

La ley establece y regula tanto la cobertura como la gestión del programa, los tiempos de entrega, así como tipo de alimentos, forma de participación, de la comunidad, el sistema de monitoreo y evaluación y la implementación de huertos escolares como herramienta pedagógica. Se destaca como aspecto relevante de la ley el mandato de asignación del 30% del presupuesto para compras públicas a la agricultura familiar. Frente a los impactos positivos obtenidos en materia de alimentación escolar, esta Ley se yergue como marco normativo referencial para otros países.

El mismo informe indica que en la Región, del 2012 al 2022, se cuenta ya con 8 leyes que inciden, de forma específica, en la Alimentación Escolar y 81 marcos normativos vinculantes a los Programas de Alimentación Escolar PAE (ver tabla 1). Todas estas leyes tienen características en común: tienen marcos normativos que promueven la participación social vinculados a la efectividad de sus programas de alimentación escolar;

²⁰ Indicadas por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN: <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/>

implementan herramientas en Educación Alimentaria y Nutricional – EAN y han promovido el fortalecimiento de capacidades de los involucrados con apoyo técnico por parte de la cooperación Brasil- FAO;

Tabla 1:
Leyes específicas de Alimentación Escolar en América Latina

Núm	País	Año	Ley	Objeto /objetivo/fin
1	Estado Plurinacional de Bolivia ²¹	2014	Ley de Alimentación Escolar en el Marco de la Soberanía Alimentaria y la Economía Plural (N.º 622).	"La Ley tiene por objeto regular la Alimentación Complementaria Escolar distribuyendo responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno, fomentando la economía social comunitaria a través de la compra de alimentos de proveedores locales"
2	Brasil ²²	2009	Ley de Alimentación Escolar (N.º 11.947).	"Disponer sobre la atención de la alimentación escolar y el Programa "Dinero Directo en la Escuela" para los alumnos de educación básica".
3	Ecuador ²³	2020	Ley Orgánica de Alimentación Escolar de Ecuador, 2020; Reglamento General de la Ley Orgánica de Alimentación Escolar, 2021 (Decreto N.º 1346).	"La Ley tiene por objeto garantizar el derecho a la alimentación y nutrición de manera sostenible de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, parte del Sistema Nacional de Educación, para el disfrute de una vida digna, sana y activa"
4	Guatemala ²⁴	2017	Ley de Alimentación Escolar (Decreto N.º 16-2017).	"Busca garantizar la alimentación escolar, promover la salud y fomentar la alimentación saludable de la población infantil y adolescente que asiste a establecimientos escolares públicos o privados, con la finalidad que aprovechen su proceso de enseñanza, aprendizaje, y la formación de hábitos alimenticios saludables de los estudiantes, a través de acciones de educación"

²¹ Véase: https://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_b/bolivia/LEY_ACE_n622.pdf

²² Véase: https://redraes.org/wp-content/uploads/2024/07/Ley-11947_espanol-1.pdf

²³ Véase: <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-organica-alimentacion-escolar>

²⁴ Véase: <https://healtheducationresources.unesco.org/es/library/documents/ley-de-alimentacion-escolar-decreto-numero-16-2017>

Núm	País	Año	Ley	Objeto /objetivo/fin
				alimentaria y nutricional, y el suministro de alimentos de los estudiantes durante el ciclo escolar, de acuerdo a la presente Ley y su reglamento.”
5	Honduras ²⁵	2016	Decreto Legislativo No. 125-2016.	Busca “Crear el marco legal para que el Estado de Honduras proporcione a los niños(as) de manera adecuada, la ración alimentaria nutricional en todos los centros educativos públicos de los niveles prebásica, básica y progresivamente de educación media del país, en el marco del derecho humano a la alimentación que incluye el derecho de los niños y niñas a no padecer hambre y la generación de condiciones adecuadas que contribuyan al desarrollo saludable tanto físico como en lo psíquico, bajo condiciones de libertad y dignidad para favorecer los indicadores educativos”.
6	Panamá	2019	Ley N.º 115-2019 de creación del Programa Estudiar sin Hambre.	Dirigida a “Ofrecer comida saludable y una nutrición adecuada a los estudiantes en los centros educativos oficiales, mediante la compra de productos alimenticios de calidad y contribuir al desenvolvimiento biopsicosocial del aprendizaje, al rendimiento escolar y a la formación de hábitos alimenticios saludable”.
7	Paraguay ²⁶	2014	Ley de Alimentación Escolar y Control Sanitario (N.º 5210/2014).	Establece: “Créase la Ley de Alimentación Escolar y Control Sanitario, en atención a los derechos de la alimentación y la salud del estudiante, con el fin de garantizar su bienestar físico

²⁵ Véase: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/pan198985.pdf>

²⁶ Véase: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/par135469.pdf>

Núm	País	Año	Ley	Objeto /objetivo/fin
				durante el período de asistencia en la Institución Educativa"
8	Uruguay	2013	Ley N.º 19.140 (Alimentación Saludable en los Centros de Enseñanza - Normas para su Promoción)	Tiene por finalidad "Proteger la salud de la población infantil y adolescente asistente a establecimientos escolares y liceales, públicos y privados, a través de la promoción de hábitos alimenticios saludables en el ámbito educativo como forma de contribuir, actuando sobre este factor de riesgo, en la prevención del sobrepeso y la obesidad, hipertensión arterial y así en las enfermedades crónicas no transmisibles vinculadas a los mismos".

Fuente: elaboración propia a partir de FAO, ABC/MRE y FNDE/MEC y legislaciones de los países. (2025)

Importante a destacar es que todas las leyes de estos países, a excepto de Uruguay, establecen e incentivan la compra de alimentos de la agricultura familiar para los programas de alimentación escolar (Ver tabla 2).

Tabla 2:

Avances normativos sobre compras de la Agricultura Familiar (AF) para la Alimentación Escolar en Leyes de Alimentación escolar específicas de América Latina.

Núm.	País	Avances respecto a las compras de la Agricultura Familiar para la Alimentación Escolar
1	Estado Plurinacional de Bolivia	La Ley de alimentación escolar considera los principios de soberanía alimentaria y economía plural y menciona en su artículo 3 (Fines): a (...) b (...) c) Fomentar la compra de productos destinados a la Alimentación Complementaria Escolar, incentivando y priorizando el consumo y la producción local de los alimentos. Título II. Contrataciones de Proveedores Locales de Alimentos para la alimentación complementaria escolar. Artículo 6. Proveedores locales para la alimentación complementaria escolar Artículo 7. Contratación de alimentos para la alimentación complementaria escolar:

Núm.	País	Avances respecto a las compras de la Agricultura Familiar para la Alimentación Escolar
		I. En el marco de la política de soberanía alimentaria y, con la finalidad de fomentar la economía social comunitaria, se autoriza a los gobiernos autónomo-municipales de los municipios con categorías demográficas A y B, realizar la contratación directa de alimentos para la Alimentación Complementaria Escolar, provistos por proveedores locales con establecimiento de su actividad productiva en el municipio y que cumpla con las condiciones establecidas por la entidad contratante II. II (...) III. III. Para contratar alimentos destinados a la Alimentación Complementaria Escolar, se prevé que los productos semiprocesados y procesados se elaboren con materia prima nacional, evitando el uso de materia prima y no de origen nacional.
2	Brasil	En el marco de la estrategia Hambre Cero, en 2003, el país aprobó un marco legal que obliga al gobierno a comprar 30 % de su abastecimiento mediante programas como el Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) a la AF. En 2015, esta política pública se formalizó mediante el Decreto 8.538, dirigido a "promover el desarrollo económico y social a nivel local y regional", y regula el trato favorecido, diferenciado y simplificado para microempresas, pequeñas empresas, agricultores familiares, productores rurales individuales, microempresarios individuales y sociedades cooperativas de consumidores en contratación pública de bienes, servicios y obras en el ámbito de la administración pública federal". En la ley se establecen condiciones que promueven y favorecen la inclusión de la producción proveniente de la AF en el PNAE pues dispone que al menos 30 % de presupuesto transferidos por el PNAE se invierta en la compra de alimentos de la agricultura familiar y la exención del procedimiento de licitación, dado que los precios son compatibles con los que prevalecen en el mercado local en el que los alimentos cumplen los requisitos de control de calidad establecidos en las normas que rigen la materia. Pueden participar, en convocatoria públicas y subasta; productores individuales y grupos formales e informales. El PNAE se considera un logro importante para la economía solidaria, la seguridad alimentaria del país y para promover el desarrollo territorial local, ya que más del 60 % de la agricultura familiar se organiza de forma cooperativa o asociativa para procesar y comercializar su producción, comprar insumos y utilizar equipos e infraestructura.
3	Ecuador	"La Ley Orgánica de Alimentación Escolar N.º 187, en su artículo 6, establece la obligación de promover el desarrollo sostenible de la oferta escolar, fomentando las economías

Núm.	País	Avances respecto a las compras de la Agricultura Familiar para la Alimentación Escolar
		locales y priorizando la adquisición de alimentos variados provenientes de la agricultura campesina. Se enfatiza también en la importancia de priorizar a las comunidades tradicionales indígenas, afrodescendientes y montubias cuando corresponda. Es responsabilidad del Estado garantizar la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos destinados a los centros educativos públicos y fiscomisionales, así como supervisar el cumplimiento de las normas de higiene en su producción, almacenamiento y distribución, con la participación de especialistas en nutrición y basándose en los indicadores pertinentes. En 2022, se realizaron pruebas piloto de adquisición de alimentos de la agricultura familiar en tres municipios, utilizando la economía solidaria para fortalecer el programa de refrigerio escolar".
4	Guatemala	"La Ley de Alimentación Escolar 16-2017 define que: Artículo 5: entre los principios que rigen la AE se incluye la promoción de la AF, en la adquisición de productos necesarios para la implementación de la alimentación escolar a través del fortalecimiento de acciones tendentes a mejorar la producción agropecuaria, pesquera y acuícola. Artículo 15: Si se pueden adquirir los insumos, deberán hacerse en la misma jurisdicción territorial en la que se encuentra el centro educativo correspondiente, priorizando la compra a proveedores que practiquen la AF de la localidad donde esté el centro educativo. De los recursos financieros asignados a cada centro educativo, el 50 % debe destinarse al menos a compras de productos de la agricultura familiar, siempre que exista la oferta necesaria en el mercado local. Transcurridos cinco años, los recursos financieros asignados a cada centro educativo deben aumentarse al 70 % para compras de productos de la agricultura familiar, si existe la oferta necesaria en el mercado local y se garantiza su calidad. En el informe del Ministerio de Educación en 2019, se reportaron 11 279 agricultores familiares registrados y acreditados por el MAGA. Para el 2022, la Dirección de DIGEFOCE orientó la compra de alimentos frescos a la AF en territorio, elaborando menús regionalizados y facilitando la compra y la oferta de productos locales de alimentos ya que se amplía el listado de alimentos provenientes de producción local y culturalmente aceptable por los estudiantes".
5	Honduras	A la fecha no cuentan con compras públicas de la agricultura familiar.

Núm.	País	Avances respecto a las compras de la Agricultura Familiar para la Alimentación Escolar
6	Panamá	"En la Ley de Creación del Programa Estudiar sin Hambre (Ley 115-2019), se establece en el artículo 5 que los alimentos requeridos para el PAE deben ser adquiridos del sector productivo nacional y manufacturados con insumos nacionales, lo que implica certificar el origen de la materia prima. Las adquisiciones se hacen centralizadas a través de los procesos de compra institucionales. Sin embargo, se realizaron pruebas piloto de las disposiciones de la Ley para incorporar alimentos frescos en la alimentación escolar y realizar compras directas durante el periodo 2019-2021".
7	Paraguay	"El Decreto N.º 9270/18 de 30 de julio de 2018 "establece la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicadas para estas adquisiciones". Se determina el 10 % mínimo de la compra directa de la AF, la cual la realiza las gobernaciones, municipios a través del Ministerio de Educación y Ciencias. Dentro de los objetivos específicos del PAE, establece: Garantizar una alimentación variada, inocua, nutricional y culturalmente adecuada a los estudiantes de instituciones educativas, priorizando la adquisición de productos alimenticios de la AF".
8	Uruguay	Se indica que el país no tiene aún establecida normativa en torno a las compras de la AF:

Fuente: elaboración propia a partir de FAO, ABC/MRE y FNDE/MEC

Cabe resaltar que todas estas leyes, en mayor o menor medida, abrazan el ecosistema escolar desde un enfoque sistémico, siendo la experiencia brasilera la más relevante en la práctica de este enfoque.

Otras experiencias de alimentación escolar como la de Chile (JUNAEB/Chile) y Finlandia son también importantes porque integran objetivos nutricionales con educación (alimentación + educación alimentaria). Articulan compras públicas a la agricultura familiar y proveedores locales con exigencias de calidad e inocuidad; definen normas nutricionales y regulatorias en el ámbito del etiquetado y los ambientes escolares y se apoyan fuertemente en la transparencia y gobernanza intersectorial y con sociedad civil (ministerios de educación, salud, agricultura y sociedad civil).

II. FUNDAMENTACIÓN

a. LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR COMO DERECHO

La alimentación escolar no es un beneficio asistencial ni una dádiva, hoy se reconoce en el mundo como un derecho²⁷ impostergable que define tanto el presente como el futuro en especial de las niñas y niños y adolescentes. A lo largo de la historia mundial, ha quedado más que demostrado que **la alimentación escolar es mucho más que un plato de comida: es una herramienta de justicia social que permite que cada niño y niña,**

²⁷ Vinculado al derecho a la alimentación adecuada (art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y al derecho a la educación (art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

sin importar su origen, raza, posición social, pueda aprender, crecer y desarrollarse en condiciones de igualdad.

Garantizarla significa no solo cumplir con los Derechos Humanos; significa invertir en el capital humano, en el mejor desarrollo económico y en la cohesión social de un país; significa reconocer que ningún estudiante puede aprender cuando tiene malnutrición y hambre y que ningún país puede hablar de progreso y desarrollo, mientras sus niños, niñas y adolescentes no tengan asegurada una alimentación adecuada como derecho básico. La alimentación escolar debe ser garantizada por el Estado como obligación política y ética no sujeta a las coyunturas políticas.

En el contexto actual en el que persisten y se encrudecen el hambre y la malnutrición, las brechas educativas se hacen más profundas, es por esto que se hace urgente consolidar la alimentación escolar como una política de Estado innegociable porque de ella depende no solo la dignidad y el futuro de millones de vidas si no también el futuro del país; hay que recordar que el hambre es un problema político y frente a esto, como lo dijera José Graziano da Silva²⁸; el único número aceptable con el hambre es cero. "Invertir en la infancia no es solo un asunto de derechos humanos, sino también una iniciativa rentable para cualquier país: una inversión en el máspreciado de todos los bienes públicos, nuestra humanidad presente y futura" (Alipui & O'Shea, 2015).

El Estado que es parte de diversas iniciativas globales conjuntas en torno a la Alimentación Escolar y Seguridad Alimentaria y Nutricional, ha puesto de manifiesto en sus diversos compromisos, pactos y acuerdos la importancia y preocupación frente a la materia y sobre todo su compromiso para asegurar el cumplimiento del derecho a la alimentación saludable y nutritiva; se tiene por ejemplo la carta de compromiso del Perú frente a la Coalición de Alimentación Escolar, en la que uno de sus tres objetivos país indica "Desarrollar una estrategia nacional de alimentación escolar saludable que fortalezca las capacidades de coordinación, implementación y participación de la comunidad educativa"; en esa línea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - Midis²⁹ ha reconocido a la alimentación escolar como política contra la malnutrición, hambre y de promoción del desarrollo humano: [... apoyo a los programas de alimentación escolar como política para impulsar y reforzar el capital humano, el crecimiento social y económico y los sistemas alimentarios sostenibles...este programa es una solución sistémica que ayuda a combatir el hambre y la pobreza infantiles; apoya la nutrición, el aprendizaje, el bienestar a largo plazo y la equidad sanitaria de los niños; fortalece los sistemas alimentarios y las economías locales; y promueve la igualdad de género...los programas de alimentación escolar son mucho más que comer en la escuela. Contribuyen a mejorar y diversificar la dieta infantil, enseñan a los niños a comer mejor y refuerzan los mercados y los sistemas alimentarios nacionales y locales utilizando alimentos cultivados localmente siempre que sea posible, lo que mejora las oportunidades de los pequeños agricultores y de las empresas locales de restauración, muchas de ellas dirigidas por mujeres...las comidas escolares deben posicionarse como una intervención central y transversal que contribuya a un futuro más sostenible y equitativo].

b. PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR PERUANOS

Los diversos programas de alimentación escolar peruanos han ampliado progresivamente su cobertura nacional, actualmente se atiende a más de 4.1 millones de escolares de 65.542 instituciones educativas (IIEE) públicas de los niveles de educación inicial a partir

²⁸ Ex ministro de Seguridad Alimentaria de Brasil impulsor del Programa "Hambre Cero"

²⁹ Véase: https://www.schoolmealscoalition.org/sites/default/files/attachments/files/PER_Commitments.PDF

de los 3 años de edad; educación primaria; educación secundaria ubicada en los pueblos indígenas de la Amazonía peruana; y Nivel de educación secundaria, bajo la modalidad de Jornada Escolar Completa (JEC) y del nivel de educación secundaria bajo las Formas de Atención Diversificadas (FAD) y/o Modelos de Servicio Educativo.

El servicio de atención alimentaria se realiza mediante dos modalidades: ración y productos³⁰. En la región de Lima Metropolitana y el Callao se cuenta con una cobertura al 100% atendiendo a más de 758 920 alumnos de inicial y primaria de 2938 instituciones educativas beneficiadas. El presupuesto otorgado para este año (2025) es de 2.400 millones de soles con lo cual se espera que se incrementen las compras de productos locales de la agricultura familiar.

c. DEBILIDADES DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR PERUANOS

Haciendo un breve recorrido por las diversas iniciativas peruanas en torno a la materia de alimentación escolar se encuentra que ya antes de 1990 existían iniciativas sectoriales y comedores populares con carácter local y proyectos asistenciales; sin embargo, estas iniciativas eran fragmentados y sin un programa nacional unitario con cobertura y normatividad uniforme (GRADE, 2016).

En 1992, se creó el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA con DS 020-92-PCM integrando oficinas previas como la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONA) y el Programa de Asistencia Directa (PAD), asumiendo responsabilidad de programas alimentarios para poblaciones vulnerables, incluidos comedores escolares y comedores populares. El PRONAA centralizó la provisión de raciones, comedores populares y acciones contra la malnutrición infantil a nivel nacional, con componentes de asistencia alimentaria y programas complementarios (Espejo, 2018). Algunas de las debilidades detectadas fueron a) La fragmentación operativa y la débil gobernanza: se registraron múltiples funciones y líneas de intervención sin suficiente coordinación interinstitucional, b) Ineficiencias administrativas y operativas en la ejecución territorial c) falencias en el control del programa y necesidad de modernizar mecanismos de compra y transparencia (Defensoría del Pueblo, 2012).

En 2012, frente a la necesidad de reorientar y modernizar la política alimentaria se cierra el PRONAA con Decreto Supremo N.º 007-2012-Midis dando paso a la creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma creado con Decreto Supremo N.º 008-2012-Midis, con el objetivo de brindar servicio alimentario a estudiantes de educación inicial y primaria, priorizando zonas de pobreza; este programa fue diseñado con modalidades de co-gestión que implican participación local y compras organizadas, presentando nuevos mecanismos operativos y asegurando transparencia sin embargo al poco tiempo de implementado. Algunas de las debilidades referenciadas fueron el deficiente control de la calidad de los alimentos ofrecidos y los presuntos actos de corrupción y colusión con proveedores y que hasta la fecha son materia de investigación³¹

En 2024, y frente a la crisis de confianza y las varias denuncias a la gestión del programa Qali Warma, se dio paso al nuevo Programa Nacional de Alimentación Escolar Comunitaria Wasi Mikuna mediante el Decreto Supremo N.º 010-2024-Midis (4 dic. 2024), este programa nació bajo la premisa de, a partir de las debilidades del programa Qali

³⁰ Evaluación de Continuidad del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW)

³¹ Véase: <https://www.infobae.com/peru/2024/11/12/crisis-en-qali-warma-corrupcion-denuncias-y-cronologia-de-los-casos-que-han-puesto-en-peligro-la-salud-de-millones-de-escolares-en-peru/>

Warma, fortalecer mecanismos de gestión, enfoque comunitario y control. Su objetivo fue el de garantizar el servicio alimentario escolar con mayor participación comunitaria, transparencia y control, además de medidas de emergencia para restablecer la seguridad alimentaria en las escuelas; algunas de las debilidades referenciadas estuvieron relacionadas a la continuidad de problemas de intoxicaciones y denuncias contra la calidad de la alimentación ofrecida, la idoneidad y ética de los proveedores de alimentos, la adulteración pruebas de control de sanidad de los alimentos, etc. Frente a esto el 13 de abril de 2025 se publicó el Decreto Supremo N.º 006-2025-Midis que aprobó la extinción del Programa Nacional de Alimentación Escolar Comunitaria Wasi Mikuna.

En agosto de 2025, mediante el Decreto Supremo N.º 008-2025-Midis³² se crea el Programa de Alimentación Escolar (PAE), programa nacional que reemplaza al programa Wasi Mikuna y al esquema anterior de Qali Warma. El Programa es dependiente del Midis y tiene como propósito de “brindar un servicio de alimentación nutritivo, saludable y complementario, priorizando su calidad, la pertinencia territorial y cultural, así como la promoción de hábitos saludables, dirigido a los estudiantes de instituciones educativas públicas a nivel nacional, así como a programas no escolarizados de educación inicial conforme al marco normativo vigente”.

Luego de haber revisado esta línea histórica de caminar de los Programas de Alimentación Escolar del País puede afirmarse que solo el actual Programa PAE en su diseño declarado se acerca más al enfoque de derecho a la alimentación; sin embargo, no define explícitamente metas hacia la disminución de la malnutrición.

Como se ha observado, el país ha transitado por importantes experiencias en el contexto de la alimentación escolar y apoyo alimentario a la población más vulnerable desde décadas pasada; los programas de alimentación escolar, por ejemplo, desde el extinto Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA (1992) hasta el actual Programa de Alimentación Escolar – PAE (2025), (cuyo propósito es el de “brindar un servicio de alimentación nutritivo, saludable y complementario, priorizando su calidad, la pertinencia territorial y cultural, así como la promoción de hábitos saludables, dirigido a los estudiantes de instituciones educativas públicas a nivel nacional, así como a programas no escolarizados de educación inicial conforme al marco normativo vigente”); han sido estratégicos en la lucha contra el escenario de malnutrición del país; sin embargo, y cuando han tenido un rol importante, su efectividad ha sido motivo de cuestionamientos diversos recaídos en diversos factores siendo los más mencionados la poca garantía de calidad y nutrición de los alimentos ofrecidos y la corrupción en los procesos y programas.

Según la Defensoría del Pueblo (2025) en su informe de supervisión³³ al programa Wasi Mikuna, y que prácticamente es una radiografía de lo sucedió en el programa Qali Warma, en el marco de investigación sumaria, luego de diversas denuncias de irregularidades en el procesamiento de alimentos y de presunta corrupción al interior de dicho programa concluye que “existe una vulneración latente del derecho a una alimentación adecuada de los estudiantes de las escuelas públicas beneficiarias de dicho programa, y en ese marco a su salud, por lo cual se hace necesario un cambio en la gestión de las contrataciones y transferencias de recursos con un modelo de Núcleo Ejecutor”, se indica que en este modelo “prima la participación ciudadana, fomentando en la comunidad local un empoderamiento comunitario de responsabilidad orgánica y una mayor eficiencia y transparencia en la utilización de los recursos y en los sistemas de rendición de cuentas y control social, asegurando una reducción de los costos operativos

³³ Defensoría del Pueblo: Nota de Prensa n.º 033/OGCO/DP/2025

y el fomento de una economía local en la mejora de la calidad y nutrición de alimentos en función a las necesidades y costumbres alimenticias de los estudiantes"

El informe menciona las deficiencias de control interno en los procesos de los alimentos en conservas de productos de origen animal; la fragilidad en los procesos de supervisión especialmente en torno a las evaluaciones de características físicas y organolépticas de los alimentos industrializados o de procesamiento primario de la modalidad de atención; irregularidades en torno al fraude alimentario observado en las conservas; los actos de corrupción con perjuicio económico al Estado de más de S/. 24.5 millones de soles. La deficiencia de las normas técnicas que regulen el control de todo el proceso del servicio alimentario escolar, dejando el modelo de cogestión del Programa a la práctica de los funcionarios, que han gestionado prácticas cuestionables, lo que implica que pueden derivar en inconductas funcionales y posteriormente en actos de corrupción.

Frente a estos hallazgos en el informe se hace un llamado, como ya se dijo, a la intervención ciudadana, así como a la intervención de la Contraloría General de la República, las Fiscalías de prevención del delito y las Procuradurías públicas para que garanticen acciones de control correspondiente en términos preventivos y aseguren respuestas inmediatas ante actos ilícitos. Asimismo, convoca al Ministerio de Salud para que revise los procesos que realiza la Dirección General de Salud -DIGESA y se establezcan procedimientos de reingeniería para hacer más riguroso y transparente sus procesos de autorización de registro sanitario de los alimentos destinados al consumo humano, elaborados industrialmente, de producción nacional o extranjera dentro de su competencia. Se resalta también la necesidad de que se incida en la oferta de alimentos inocuos, frescos y culturalmente pertinentes.

Todas estas observaciones y recomendaciones ofrecidas por la Defensoría del Pueblo y reiteradas en sus diversos informes hechos a los programas de alimentación escolar del país y en especial a los extintos programas Qali Warma y Wasi Mikuna afianzan la necesidad de cambios estructurales nacionales sistémicos en torno a la gestión eficiente de la alimentación escolar de niñas, niños y adolescentes del país; cambios con enfoque territorial, descentralizado y que involucren el efectivo control social; la transparencia y lucha contra la corrupción, que atienda a rigor la inocuidad de los alimentos ofrecidos y su trazabilidad.

d. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL PROBLEMA QUE SE ABORDA

La malnutrición es un problema histórico que tenderá a incrementarse motivado por los impactos del cambio climático, principalmente, e impulsores globales como las guerras, la pobreza, la inseguridad alimentaria y diversas otras amenazas conducentes a inestabilidad política, económica y social.

La triple carga de malnutrición³⁴ que se vive en el país (anemia³⁵, desnutrición crónica y sobrepeso/obesidad), es una constante violación a los derechos fundamentales y a la dignidad de los peruanos y peruanas que las padecen y a toda la sociedad en su conjunto. Es una desafiante paradoja nacional pues, por un lado, se tiene un importante problema de déficit de consumo de nutrientes esenciales necesarios para el buen crecimiento y desarrollo de la población y por el otro un problema de excesiva exposición y consumo a dietas poco nutritivas, cargadas de calorías vacías.

³⁴ Véase: <https://www.infobae.com/peru/2025/08/19/anemia-desnutricion-y-sobrepeso-la-triple-amenaza-que-golpea-a-la-ninez-peruana-y-al-desarrollo-del-pais/>

³⁵ Sobre todo, la más común que es la anemia ferropénica por deficiencia de hierro en los niveles de hemoglobina a causa de la carencia de hierro.

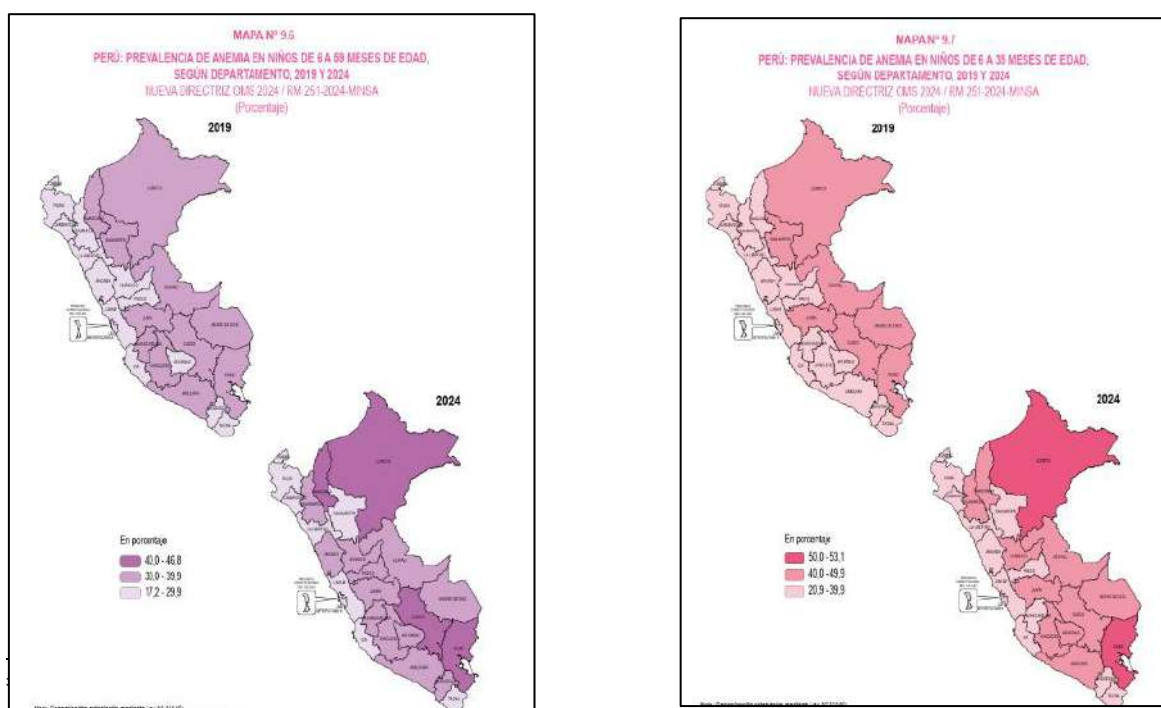
De manera general, tanto la anemia, desnutrición crónica y sobrepeso/obesidad se han incrementado en la población respecto al año 2023; las causas son múltiples y el análisis de la evidencia indica que las intervenciones estatales, especialmente las referidas al programa nacional de alimentación escolar (Qali Warma y Wasi Mikuna) no fueron efectivas en la disminución de estos problemas y dejaron importantes lecciones para tomar en cuenta sobre todo la corrupción. Sin embargo, es importante también destacar que intervenciones puntuales como el acompañamiento comunitario y la suplementación de hierro fueron positivas en algunos ámbitos del territorio peruano.

Causas transversales como la pobreza e inseguridad alimentaria, la corrupción, las múltiples intervenciones estatales y privadas que no se desarrollan de manera articulada en torno a un objetivo nación y/o se desarrollan de manera aislada, la falta de una intervención nacional sistémica con enfoque preventivo, vigilante y que asegure resiliencia frente a las coyunturas globales, que se implemente tomando en cuenta las deficiencias y lecciones históricas de los programas de alimentación escolar, hacen falta para asegurar una efectiva reducción de la malnutrición de la población peruana.

La anemia (seguida del sobrepeso/obesidad y desnutrición infantil) es uno de los desafíos más importantes a resolver. Según la OMS (2025), es una enfermedad en la que “el número de glóbulos rojos, o la concentración de hemoglobina en los glóbulos rojos, es inferior a lo normal. Afecta sobre todo a mujeres, niños y niñas puede deberse a mala alimentación, infecciones, enfermedades crónicas, menstruaciones abundantes, problemas en el embarazo y antecedentes familiares y la causa suele ser la falta de hierro en la sangre”.

Los datos de la última ENDES³⁶ 2024 muestran que, en el país, el **29,8% de niños de 6 a 59 (menores de cinco años)** meses de edad tienen anemia, cifra muy similar al 2023 pero incrementada en comparación con el 2019; afectando más a los niños del área rural (39,2%) y con mayor incidencia en los departamentos de Loreto, Amazonas, Cusco y Puno (ver figura 1).

Figura 1: Panorama de la anemia entre los años 2019 y 2024 según ENDES

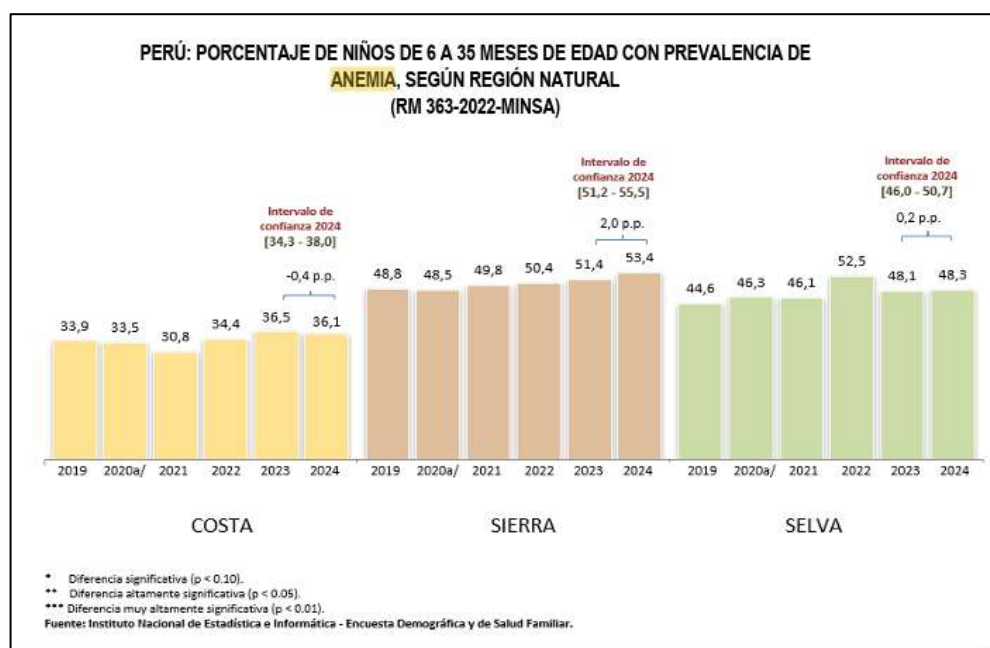


Fuente: ENDES, 2024

Según la ENDES³⁷ (2024) y CEPLAN (2025), en el Perú, la prevalencia de anemia infantil en niños de 6 a 35 meses de edad tuvo mejoras en los últimos veinte años. En 2005, el 57,7% de este rango poblacional padecían anemia, y en el 2024 la cifra cayó para 43,7%, representando esto una importante reducción de 14 puntos porcentuales; sin embargo, en necesario resaltar que en este periodo de tiempo se observaron caídas significativas hasta un 41.6%, como la observada entre 2005 y 2011, e incrementos como el caso del 2014 en el que se llegó a un 46.8%, luego de lo cual, en 2021, se dio una reducción hasta 38.8%.

Asimismo, en la siguiente figura 2 y según la ENDES (2024) la prevalencia de la anemia fue mayor en las regiones de la Sierra (53,4%) y la Selva (48,3%), que contrastan con la Costa, donde la prevalencia afecta al 36,1% de los niños de 6 a 35 meses de edad.

Figura 2: porcentaje de niños de 6 a 35 meses de edad con prevalencia de anemia, según región natural.



Fuente: ENDES (2024)

En este sentido y teniendo en cuenta que la anemia es multicausal³⁸, las mencionadas oscilaciones positivas pudieron deberse a estrategias como las indicadas y recomendadas por Guabloche (2021): mayores recursos del estado hacia acciones de prevención y tratamiento; incidencia en cambios en el comportamiento de los hogares, así como en el trabajo de los establecimientos de salud; visitas domiciliarias para el control del consumo del suplemento de hierro; la comunicación y educación nutricional adecuada a los hogares para conseguir cambios positivos en la alimentación y nutrición familiar, el desarrollo de prácticas de probada eficacia y

³⁷ Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar

³⁸ Dentro de estas: falta de Hierro, falta de vitaminas B12 o ácido fólico, pérdidas de sangre, enfermedades crónicas, parasitosis, **déficit nutricional (énfasis agregado)**

costo-efectivas (la lactancia materna y el lavado de manos) y el compromiso de las autoridades locales en la elaboración y ejecución de planes de reducción de la anemia infantil.

Lo indicado por Guabloche (2021) en parte es coherente con lo mencionado por el exministro de salud Aníbal Velásquez quien manifestó que la reducción de anemia observada entre 2019 y 2021 de 43% a 38% se dio³⁹ debido al acompañamiento domiciliario e intervenciones del sector privado.

Asimismo, en la última década la estrategia central del país ha sido la suplementación con hierro para el tratamiento y prevención de la anemia: “Durante la última década la estrategia central ha sido la provisión de suplementos de hierro para el tratamiento de los casos de anemia y la prevención en el caso de los niños no anémicos. Esto implica que la estrategia respondía a la atribución como principal causa de anemia al déficit en el consumo de hierro” (Colegio Médico del Perú, 2023). El mismo CMP indica que la cobertura de la suplementación aumentó desde un 14 % en 2009, hasta el 33.4 % en 2022; sin embargo, este incremento no tuvo impacto en la reducción de la prevalencia de anemia,

Otra iniciativa ha sido la del Programa Juntos denominada Transferencia a Primera Infancia (TPI), que beneficia a 120.000 familias en condición de vulnerabilidad y que tienen niños menores de 12 meses de edad. Incluye acompañamiento a la familia para que cumpla el paquete completo de atención de salud, incluyendo el diagnóstico, prevención y tratamiento de la anemia, lográndose el cumplimiento de las condicionalidades. El CMP (2023) menciona que mismo cuando el programa presenta resultados contradictorios, es una buena experiencia de seguimiento comunitario.

Es evidente que hay necesidad de que el Estado revise y actualice la normativa existente y desarrolle una estrategia sistémica nacional que analice de manera integral el abordaje de esta condición, observado las particularidades de los territorios y de manera descentralizada y participativa relevando las múltiples causas para con ello abordar el problema desde las bases. Este Proyecto de Ley es un potente punto de partida ante ello. Es importante reconocer la mega diversidad cultural y ambiental peruana, así como las fallas en el logro de metas de las intervenciones públicas para con ello abordar la compleja causalidad de la anemia que demanda de intervenciones sistémicas, multisectoriales, descentralizadas y enfocadas en causas identificadas.

El año 2014 se desarrolló un Primer Plan sectorial para la Reducción de la anemia, que tuvo vigencia hasta el 2016. Un segundo Plan fue implementado entre los años 2017 y el 2021. En ambos casos no se lograron las metas perseguidas y tampoco se asignó recursos financieros adicionales. CMP (2023). El 23 de enero del 2024 se aprobó el “Plan Multisectorial para la prevención y Reducción de la Anemia Materno Infantil en el Perú. Periodo 2024-2030 con el fin de “coadyuvar en la disminución del incremento de la anemia en niños de 6 a 36 meses y gestantes, que afecta el desarrollo cognitivo, social, emocional y la calidad de vida de las personas, y repercute (a largo plazo) en el desarrollo social y económico del país y la baja productividad”⁴⁰

Importante recordar que en el país, la anemia en el país es un problema devastador pues dentro de sus múltiples efectos incide en el retraso cognitivo y psicomotor, crecimiento físico deficiente, mayor susceptibilidad a infecciones; morbilidad elevada;

³⁹ Según informado por el exministro de Salud, Aníbal Velásquez: <https://peruanosxperuanos.pe/2025/05/22/anemiasube-859/>

⁴⁰ Véase: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5735214/5093832-decreto-supremo-n-002-2024sa%282%29.pdf?v=1706299424>

además incide en los costos económicos para el estado pues la anemia origina pérdida de productividad futura como también aumento de la repitencia en los niños en situación de anemia; es por ello por lo que debe ser considerada una condición de prioridad del estado. Las causas de esta condición son diversas según (Chaparro & Suchdev, 2019) existen a) determinantes básicos como la economía, ecología, geografía, clima, ambiente; b) determinantes subyacentes (vulnerabilidad de niños, adolescentes y madres gestantes), c) determinantes intermedios (acceso a cuidados de la salud, inseguridad alimentaria, falta de acceso a agua segura y saneamiento, desconocimiento de los cuidados de la salud y nutrición), e) determinantes inmediatos (inadecuado consumo de nutrientes y enfermedades crónicas e infecciosas), que se traducen en déficit en el consumo de micronutrientes y desarrollo de procesos inflamatorios crónicos, y por otro lado enfermedades genéticas que limitan la producción de hemoglobina o alteran la estructura de glóbulo rojo, así como anemias por pérdida). Todos estos factores según los autores contribuyen de manera directa o indirecta a la alta prevalencia de anemia.

Ante esto, se hace necesario que las intervenciones frente a este problema sean planificadas de manera multisectorial, holística considerando las diversas variables país que inciden en el problema y teniendo en cuenta que no podrá darse una única forma de intervención frente a la multidiversidad de país. Hay necesidad de mirar con lentes de territorio, género, inclusión, equidad, etc. A fin de dotar de efectividad a las iniciativas.

El Sobrepeso y obesidad, según la OMS (2025), se definen como “acumulación anormal o excesiva de grasa corporal que puede ser perjudicial a la salud”. El sobrepeso se caracteriza por la acumulación excesiva de grasa corporal y la obesidad se entiende como enfermedad crónica caracterizada por la acumulación excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud y desencadenante de diversas enfermedades no transmisibles como hipertensión, diabetes, cardiopatías, afecta a la salud oses y reproducción, así como aumenta el riesgo de determinados tipos de cáncer además de afectar la calidad de vida interfiriendo en el sueño y movimientos de las personas que la padecen. Tanto sobrepeso como obesidad son determinados por metodologías diferentes y de acuerdo con la faja etaria.

En adultos, el sobrepeso se define como un índice de masa corporal (IMC) de 25 kg/m² o más y la obesidad como un IMC de 30 kg/m² o más. En los niños menores de cinco años, el sobrepeso se define como un peso para la estatura superior a dos desviaciones típicas por encima de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la OMS, y la obesidad como un peso para la estatura superior a tres desviaciones típicas por encima de la mediana de los Patrones mencionados de la OMS.

Las cifras de sobrepeso y obesidad en el mundo van en aumento; al 2025 la UNICEF (2025) menciona que uno de cada diez niños y niñas de todo el mundo padece obesidad. Según la OPS (2025), las Américas es la región con mayor prevalencia de sobrepeso y obesidad del mundo; en esta región el 67% de los adultos y el 37% de los niños y adolescentes de entre 5 y 19 años sufren de sobrepeso u obesidad. En países de ingreso alto se siguen presentando niveles de obesidad elevados, ejemplo de ello es Chile donde el 27% de los niños y niñas de entre 5 y 19 años padecen obesidad, y Estados Unidos cuya cifra llega al 21%.

El Perú no es ajeno a esa tendencia mundial; según el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN 2025) se espera que al 2035 el 35% de la



poblacion adulta del país sea obesa; esto es un desafío creciente de salud publica que se debe atender. Los aumentos registrados en las tasas de obesidad y sobrepeso han sido preocupantes, según la ENDES (2024) 7 de cada 10 peruanos presentan exceso de peso; en el país el 36.5% de las personas de 15 a mas años de edad presentron sobrepeso, no observandose diferencias relevantes entre mujeres y hombres pero si mas acentuadas a nivel de area urbana 37.4% respecto al área rural 32.5%. Asimismo, a nivel nacional el 25.7% de personas de 15 a más años de edad sufre obesidad siendo mayor en muejes (29.9%) y el área urbana (27.9%). El Sobrepeso y obesidad en niñas y niños menores de 5 años de edad, entre 2017 a 2023, evidencia oscilaciones situandose 8% en 2017; 10% en 2020; 9.1% en 2022 y 7.4% como valor estimado para 2023 (ver figura 3)

Figura 3: Perú: Sobrepeso y Obesidad en Niñas y Niños Menores de 5 Años de Edad, Según Área De Residencia, 2017 - 2023 (Porcentaje)

CUADRO N° 9.11
PERÚ: SOBREPESO Y OBESIDAD EN NIÑAS Y NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD,
SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, 2017 - 2023
(Porcentaje)

Área de residencia	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Valor estimado	Valor estimado	Valor estimado	Valor estimado	Valor estimado	Valor estimado	Valor estimado
Área urbana	9,5	10,2	9,3	12,3	11,5	10,7	8,6
Área rural	3,9	4,3	4,6	4,2	4,4	4,7	4,5
Total	8,0	8,6	8,0	10,0	9,6	9,1	7,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Demográfica y de Salud Familiar.

Fuente: Endes (2024)

Un dato importante a tener en cuenta en el análisis que la prevalencia de la coexistencia de sobrepeso y obesidad coexisten con la anemia en niños menores de 6 a 59 meses de edad y factores sociodemográficos (CMP, 2023). Esto es importante indicarlo frente a la necesidad de evidencias solidas que ayuden al abordaje sistémico.

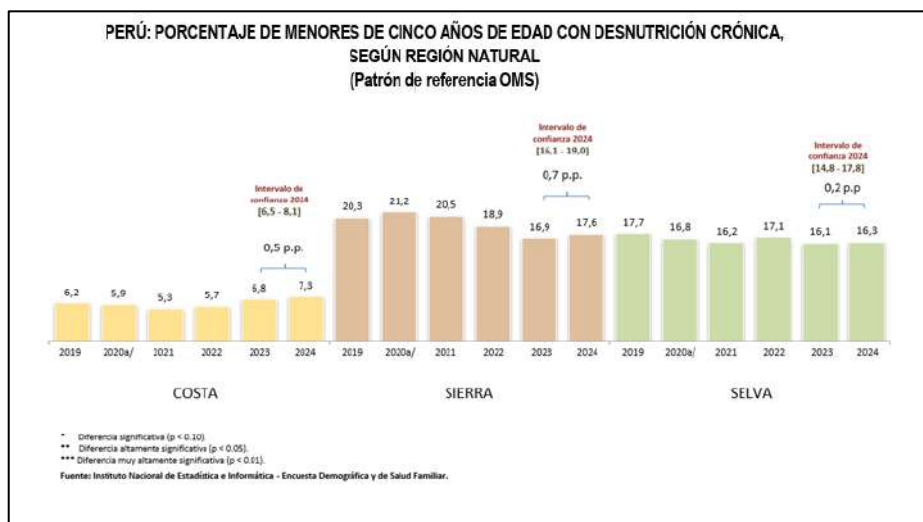
La Desnutrición Crónica – DC es el “Resultado de una ingesta nutricional deficiente en cantidad o calidad, o de absorción o uso biológico deficientes de los nutrientes consumidos como resultado de episodios repetidos de enfermedades. La desnutrición comprende la insuficiencia ponderal en relación con la edad, la estatura demasiado baja para la edad (retraso en el crecimiento), la delgadez peligrosa en relación con la estatura (emaciación) o el déficit de vitaminas y minerales (malnutrición por carencia de micronutrientes)” (FAO et al, 2024). La desnutrición crónica, en otras palabras, es la incapacidad de alcanzar la altura potencial para una determinada edad.⁴¹

Actualmente los datos de la ENDES (2024)⁴², muestran que más de 12.1% de los niños peruanos menores de 5 años padecen esta condición, las cifras del 2024 muestran un leve aumento respecto a las cifras de 2023 situadas en el orden del 11.5%. Según área de residencia la DC fue mayor en el área rural 20,9% en comparación al área urbana (8,5%). Esto en base al Patrón de Referencia de Crecimiento Internacional Infantil de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Asimismo, fue más frecuente en las regiones de la Sierra y Selva con 17.6% y 16% respectivamente, y 7.3 % en la costa como se puede observar en la figura 3 abajo.

⁴¹ La desnutrición crónica hace referencia al retraso en el crecimiento. En otras palabras, es la incapacidad de alcanzar la altura potencial para una determinada edad.

⁴² https://proyectos.inei.gob.pe/endes/2024/ppr2/Indicadores_de_Resultados_de_los_Programas_Presupuestales_ENDES_2024.pdf?utm_source=chatgpt.com

Figura 4: Perú: porcentaje de menores de cinco años con desnutrición crónica, según región natural (patrón de referencia OMS)



Fuente: ENDES, 2024.

Las DC tiene múltiples causas⁴³ entre ellas las socioeconómicas como la pobreza, baja escolaridad y el deficiente acceso a los recursos; las dietas alimentarias pobres e insuficientes, que aportan insuficiente energía y micronutrientes en los primeros mil días, las infecciones de repetición con cuadros de diarreas, parasitosis y enteropatía ambiental que reducen absorción de nutrientes y aumentan riesgo de retraso del crecimiento así como también la baja cobertura sanitaria y nutricional aso como la calidad de la misma.

e. RESPUESTA A LA PROBLEMÁTICA

EL SISTEMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (Sinaes)

Es importante iniciar mencionando que un “sistema” debe ser entendido como una agrupación de elementos en interacción dinámica y organizados en función de un objetivo establecido; en esa línea, el enfoque sistémico ⁴⁴ según Bunge (1995) “admite la necesidad de estudiar los componentes de un sistema, pero no se limita a ello. Reconoce que los sistemas poseen características de las que carecen sus partes, pero aspira a entender esas propiedades sistémicas en función de las partes del sistema y de sus interacciones, así como en función de circunstancias ambientales. Es decir que el enfoque sistémico invita a estudiar la composición, el entorno y la estructura de los sistemas de interés”.

En esa línea de ideas, el Sinaes es una iniciativa de enfoque nacional sistémico que busca, por medio del trabajo multisectorial, descentralizado y participativo garantizar el derecho a la alimentación y la nutrición escolar de las niñas, niños y adolescentes de la educación básica y de los programas que atienden a la primera infancia, a fin de asegurar la disminución de la desnutrición crónica, la anemia y el sobrepeso/obesidad, así como contribuir al desarrollo digno de esta población, y guiado por los principios y fines establecidos en la misma. El sistema para el cumplimiento de su objetivo se desarrollará

⁴³ Evaluación de impacto de la transferencia a Primera Infancia (TPI) sobre la cobertura del paquete integral de salud, la prevalencia de anemia y desnutrición crónica infantil

en base a tres componentes, estructurados, organizados e interconectados que harán sinergia hacia el objetivo planteado: 1) Observatorio del PAE, 2) Cero Malnutrición y 3) Resiliencia Alimentaria Escolar.

El Sinaes debe implementarse tomando como base las diversas experiencias y puntos positivos de los esfuerzos país entorno a la alimentación escolar sobre todo la de los programas de alimentación escolar y demás programas e iniciativas en torno a la alimentación; debe tener en cuenta también los casos y experiencias sobre alimentación escolar en la región como: la Ley marco Regional sobre el Derecho a una Alimentación y Nutrición Adecuada Escolar, una contribución desde el Foro de presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL) de 2013 y el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025, que se enfoca, en especial en el pilar 3, línea de acción 1, en la Alimentación Escolar que tiene como medidas propuestas “a) Universalizar los Programas de Alimentación Escolar; b) Vincular los Programas de Alimentación Escolar con Sistema de Compras Públicas de la Agricultura Familiar; c) Promover ambientes alimentarios saludables en el interior de las escuelas; d) Incorporar programas de educación nutricional dentro del currículo escolar; e) Establecer menús saludables y variados dentro de los Programas de Alimentación escolar.

Debe además acoger la experiencia del Parlamento Latinoamericano - Parlatino⁴⁵ que en aras de los esfuerzos integracionistas y de desarrollo de la región han elaborado, en 2013, la Ley Modelo Marco de Alimentación Escolar enfocada en la población infantil y adolescente y orientada a que los “Estados (miembros) adopten medidas útiles que permitan articular el derecho a la alimentación de manera más precisa, proporcionando así un medio normativo para imponer su cumplimiento, y puedan elaborar leyes específicas dirigidas a proteger el acceso al Derecho a la Alimentación de ciertos grupos de la población.

Es importante también que la implementación del Sistema se apoye en la experiencia técnica de la Cooperación Internacional presente y activa en el país como lo son las agencias de las Naciones Unidas en el Perú, en especial la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura – FAO que ya tiene un histórico de apoyo y respuesta frente a las demandas priorizadas por el estado peruano y en especial respecto a lo relacionado a la seguridad alimentaria y nutricional en lo que se incluye lo relacionado a la alimentación escolar saludable y nutritiva

Por último, cabe mencionar que el Sinaes en consonancia con sus componentes y enmarcado en lo indicado por WFP (2017) respecto a los programas de alimentación escolar; podrá “tener el potencial de contribuir de forma importante al objetivo hambre cero (ODS 2), a una educación de calidad (ODS 4) y a la igualdad de género (ODS 5). Asimismo, los PAE pueden contribuir a la erradicación de la pobreza (ODS 1), al crecimiento económico (ODS 8) y a la reducción de las desigualdades (ODS 10). Además, a través de la coordinación y la articulación intersectorial, interinstitucional e interagencial los programas de alimentación escolar se alinean con el ODS 17 – fomentando alianzas estratégicas para lograr los ODS (WFP, 2017).

La creación del SIANES, apoyado en un diseño estructural creado sobre la base de los desafíos del problema público que atenderá, las experiencias y lecciones previas, así como las recomendaciones globales y buenas prácticas de casos bien sucedidos globales y nacionales, redundará en impactos directos e indirectos con efectos en el corto

⁴⁵ Véase: <https://parlatino.org/leyes-modelo-aprobadas-por-el-parlatino/>

y mediano plazo. Asimismo, el carácter sistémico, multisectorial y descentralizado, apoyado por el Consejo Nacional de Alimentación Escolar y Vigilancia (CONAEV) permitirá mejoras en matrícula y asistencia de los beneficiarios⁴⁶; mejoras en el nivel cognitivo, la reducción de la deserción escolar y mejoras en la seguridad alimentaria de los beneficiarios.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Tomando la evidencia internacional destacada en la Evaluación de impacto del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma del Midis (2019), se pueden observar los impactos positivos ya alcanzados en el ámbito de las estrategias de alimentación escolar como:

“...la participación en programas de alimentación escolar no fortificada mejora los resultados nutricionales de sus usuarios directos. A su vez, estos programas generalmente están asociados con mejor desempeño escolar en una variedad de contextos y bajo una extensa gama de medidas de dicho desempeño...mejoras en la salud física y logros académicos de niñas en Irán...incrementos en el rendimiento escolar en Israel. ...efectos fuertes y positivos de programas de alimentación escolar en Estados Unidos... la participación en los programas alimentarios mejora los resultados en pruebas académicas y psicosociales. existen estudios que no encuentran resultados nutricionales positivos de este tipo de programas ... sugieren que el esquema de comidas escolares aumenta el consumo de nutrientes en una fracción de la transferencia. Estos resultados proporcionan evidencia de la reasignación de recursos por parte del hogar al consumo de otros miembros u otros bienes, es decir, la comida de la escuela se usa como sustituto de la dieta habitual del niño. Asimismo, existe literatura que no encuentra efectos positivos en medidas de desempeño escolar, ... el cual no presenta efectos en pruebas de habilidad aritmética” Midis (2019).⁴⁷

Asimismo, tomado en cuenta la cantidad de estudiantes del nivel educativo básico y los programas de atención a la primera infancia, la implementación del Sinaes garantizará una mejora sustancial para la alimentación escolar de los 4.2 millones de estudiantes que atiende hoy el PAE, y que deberá incrementarse progresivamente, pero además de ello, los más de 8 millones de estudiantes del país estarán protegidos por un Sistema Nacional Integral que velará por su seguridad alimentaria y nutricional y su desarrollo digno con la consecuente disminución de la malnutrición.

El impacto positivo también alcanzará a las familias de los beneficiarios quienes verán reducido el gasto por concepto alimentario doméstico incidiendo incluso en la reducción de la pobreza de estos⁴⁸, otro impacto positivo que se avizora será el incremento de la participación en el ámbito laboral y educativo por parte de las madres que usualmente son las cuidadoras del hogar.

En el ámbito escolar el sistema educativo se verá beneficiado por una menor deserción y mayor compromiso de los estudiantes, así como mejoras en la infraestructura de las cocinas de las escuelas para atender a los beneficiarios.

⁴⁶ Esto es ya un reto alcanzado por los programas mundiales en torno a la alimentación: https://www.3ieimpact.org/sites/default/files/2020-10/WACIE-RR-school%20feeding-EN.pdf?utm_source=chatgpt.com

⁴⁷ Véase: <https://evidencia.midis.gob.pe/evaluacion-de-impacto-del-programa-nacional-de-alimentacion-escolar-qali-warma/>

⁴⁸ https://www.3ieimpact.org/sites/default/files/2020-10/WACIE-RR-school%20feeding-EN.pdf?utm_source=chatgpt.com

En el ámbito de la salud pública, el Sinaes incidirá en la reducción de los índices de malnutrición de su población beneficiada, esto contribuirá en el corto y mediano plazo en la disminución de la presión y recarga al sistema público de salud.

Impactos adicionales se tendrán a nivel del reconocimiento y justiciabilidad del derecho a la alimentación que, en un primer momento se conseguirá con la aprobación de esta propuesta de Ley; impacto no menos importante será el fortalecimiento de la coordinación intersectorial a nivel del país.

El Sinaes también impactará en la economía de más de 2 millones ⁴⁹de agricultores familiares, potenciales proveedores de productos para la alimentación escolar llamados por la Ley 31071, Ley de Compras Estatales de Alimentos de Origen en la Agricultura Familiar que establece que al menos el 30% del presupuesto destinado a la alimentación en programas sociales y municipios deberá utilizarse para la compra de productos de pequeños agricultores.

Se mejorará la nutrición de los beneficiarios con el consumo de alimentos seguros, nutritivos y de pertinencia cultural. Finalmente, otro importante impacto será el fortalecimiento del tejido social y la participación ciudadana en el control social de los componentes Sinaes.

Esta iniciativa no genera gasto adicional al erario, pero sí establece un marco jurídico para desarrollar políticas de Estado, vinculado a los programas de alimentación escolar, educación, salud y agricultura.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO

Vinculación al Acuerdo Nacional⁵⁰

La presente iniciativa legislativa está vinculada con:

- Cuarta Política: Institucionalización del diálogo y la concertación sobre todo en: “(a) promoverá y consolidará una cultura de diálogo y concertación; (c) institucionalizará la concertación en los procesos de prospectiva nacional, formulación presupuestal y planeamiento estratégico”.
- Octava Política: Descentralización Política, Económica y Administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del país; sobre todo en “ (b) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas; (c) promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales; (d) establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; (e) desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales”.
- Quinceava Política del Estado: Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, sobre todo: “(k) asegurará el acceso de alimentos y una adecuada nutrición, especialmente a los niños menores de cinco años y lactantes, mujeres gestantes y

⁴⁹ Véase: <https://saludconlupa.com/noticias/estado-debia-comprar-1284-millones-alimentos-agricultores-familiares/>

⁵⁰ Véase: https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2024/01/Políticas_de_Estado_2023.pdf

niños en etapa escolar, pobres, pobres extremos y vulnerables, así como familias en situación de pobreza o riesgo, promoviendo una amplia participación, vigilancia y autogestión de la sociedad civil organizada y de las familias beneficiarias; (l) desarrollará una política intersectorial participativa de seguridad alimentaria, con programas descentralizados que atiendan integralmente los problemas de desnutrición; ... (p) incorporará contenidos de educación nutricional en los programas educativos; (q) recuperará y valorará los saludables saberes y hábitos nutricionales originales; (r) difundirá las virtudes nutricionales de los derivados agroindustriales en los cultivos locales; y (s) promoverá la participación activa de las personas y grupos sociales superando prácticas de asistencialismo y paternalismo".

- Onceava Política: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, sobre todo en: "(e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas".
- Treceava Política: Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social, sobre todo en: "(e) promoverá hábitos de vida saludables".
- Dieciseisava Política: Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud, sobre todo en: "(i) fomentará programas especiales de recreación, creación y educación productiva y emprendedora de los más jóvenes)".
- Veintiochoava Política: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial, sobre todo en: "(e) difundirá la conciliación, la mediación, el arbitraje y en general los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; (f) adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación".



Proyecto de Ley N° _____

La congresista **FLOR PABLO MEDINA**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 7 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, A EFECTOS DE RECONOCER EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Artículo 1.- Modificación del artículo 7 de la Constitución Política del Perú

Modifícase el artículo 7 de la Constitución Política del Perú, que quedará redactado conforme al siguiente texto:

«**Artículo 7.** Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona con discapacidad tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

Toda persona tiene derecho a la alimentación adecuada, inocua y nutritiva, permanente, suficiente y culturalmente pertinente, en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional, que garantice su salud y su desarrollo físico, emocional y cognitivo. El Estado reconoce y garantiza el acceso y el consumo de alimentos sanos, nutritivos y suficientes, culturalmente pertinentes y de preferencia de producción local, especialmente en contextos de pobreza extrema y escasez, así como para las niñas, niños y adolescentes, y los estudiantes de las instituciones educativas».


SUSEL PAREDES LIQUE

FLOR PABLO M.

ELIAS VARAS M.

JOSE MANTECÓN M.

H. ACUÑA P.

KAROL I. PAREDES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por objeto reconocer constitucionalmente el derecho autónomo de toda persona a la alimentación—uno de los derechos económicos, sociales y culturales—, a efectos de garantizar su salud y su desarrollo integral, así como establecer que el Estado Peruano tiene la obligación de reconocer y garantizar el acceso y el consumo de alimentos sanos, nutritivos y suficientes,¹ culturalmente pertinentes y de preferencia de producción local, especialmente para quienes se encuentren en contextos de pobreza y escasez, así como para las niñas, niños y adolescentes, y los estudiantes de las instituciones educativas.

1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La alimentación implica que una persona pueda tener acceso físico y económico —regular, permanente y libre— a alimentos de manera cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece y que le garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.²

Por el contrario, una situación de malnutrición se presenta debido a la ingesta insuficiente, desequilibrada o excesiva de macronutrientes o micronutrientes de una persona. Tres son las afecciones que influyen en esta situación, a saber, la desnutrición, la anemia y el sobrepeso y obesidad. La desnutrición es el resultado de una ingesta nutricional deficiente en cantidad o calidad, o de absorción o uso biológico deficientes de los nutrientes consumidos, como resultado de episodios repetidos de enfermedades, lo que afecta el crecimiento y el desarrollo adecuados del

¹ El segundo de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 25 de setiembre de 2015 en su Resolución A/RES/70/1 —Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible— se propone, entre otros, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular las pobres y aquellas que se encuentran en situaciones vulnerables, incluidas las lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente.

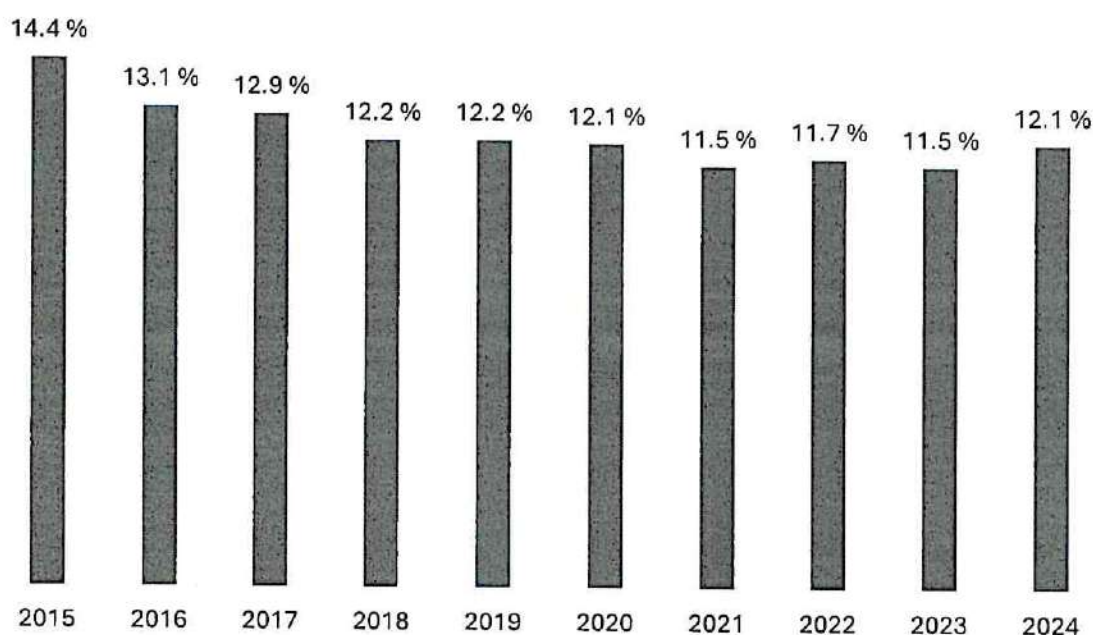
² Organización de las Naciones Unidas (2001). El derecho a la alimentación. Informe preparado por el señor Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2001/53. Ginebra, Comisión de Derechos Humanos, página 9.

cuerpo. Esto comprende los bajos peso y estatura con relación a la edad, la delgadez peligrosa con relación a la estatura y el déficit de vitaminas o minerales.

Durante la última década, entre los años 2015 y 2024, el 12 % de las niñas y niños menores de cinco años de edad presentaron problemas de desnutrición crónica, con las áreas de residencia rural triplicando el promedio de las áreas urbanas.³

Gráfico 1

Niñas y niños menores de cinco años de edad con desnutrición crónica, Perú, 2015-2024



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
 Elaboración: Despacho Congresal Flor Pablo Medina

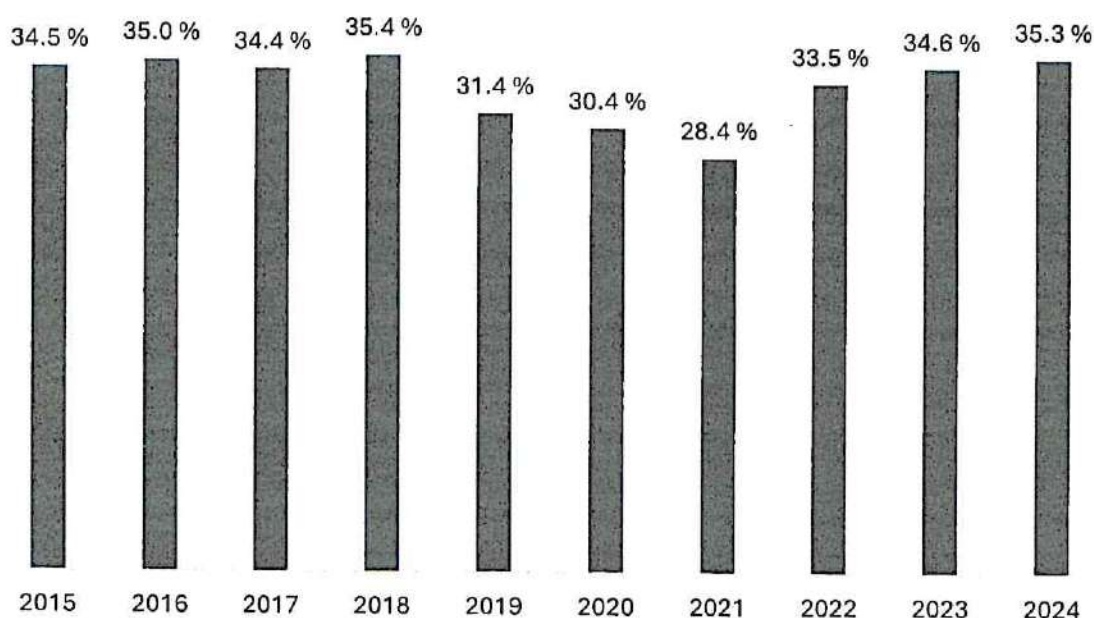
En la anemia la cantidad de los glóbulos rojos o la concentración de hemoglobina en ellos son inferiores a los rangos de referencia normales, dependiendo de la edad y el sexo de la persona, lo que puede causar problemas en las mujeres embarazadas y sus bebés, así como deficiencias en el desarrollo cognitivo y motor de las niñas y los niños. Esto puede ser consecuencia de mala alimentación, falta de hierro en la sangre,

³ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2025). Perú: Series anuales de indicadores principales de la ENDES, 1986-2024. Lima, Dirección Nacional de Censos y Encuestas, página 137.

infecciones, enfermedades crónicas, antecedentes familiares, menstruaciones y problemas de embarazo.

Durante la última década, entre los años 2015 y 2024, la tercera parte de las niñas y los niños de seis a 35 meses de edad —33 %— presentaron anemia, con una tendencia al incremento entre el 2021, cuando se registró el porcentaje más bajo del 28 %, y el 2024, cuando alcanzó el 35 %.⁴ Ese 2024 una cuarta parte de las mujeres de quince a 49 años de edad —26 %— presentaron anemia, seis puntos porcentuales por encima del 20 % registrado el 2021.⁵ En ambos casos, las áreas de residencia rural superaron a las áreas urbanas.

Gráfico 2
Niñas y niños de 6 a 35 meses de edad con anemia, Perú, 2015-2024

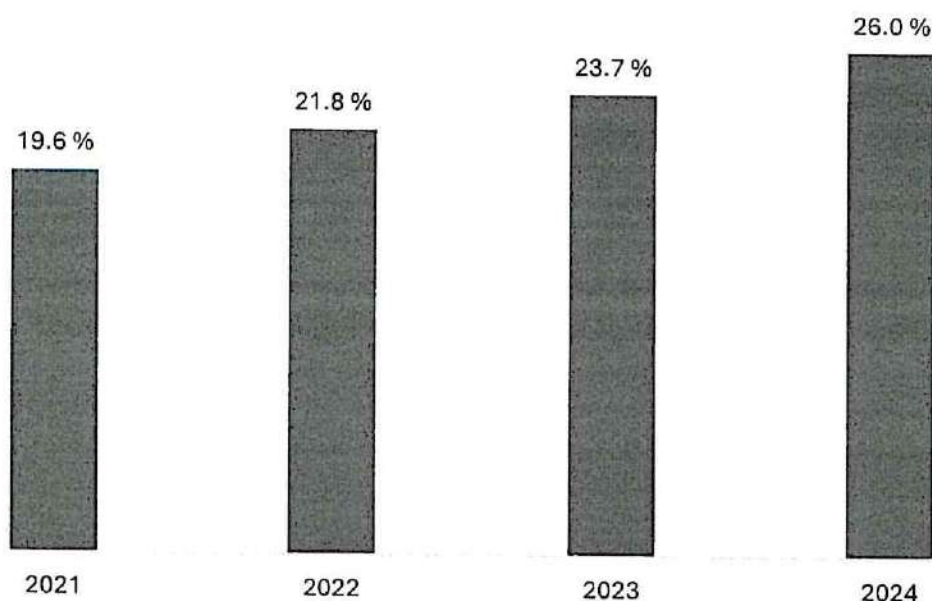


Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
Elaboración: Despacho Congresal Flor Pablo Medina

⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2025). Perú: Series anuales de indicadores principales de la ENDES, 1986-2024. Lima, Dirección Nacional de Censos y Encuestas, página 131.

⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2025). Perú: Series anuales de indicadores principales de la ENDES, 1986-2024. Lima, Dirección Nacional de Censos y Encuestas, página 135.

Gráfico 3
Mujeres de 15 a 49 años de edad con anemia, Perú, 2021-2024



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
 Elaboración: Despacho Congresal Flor Pablo Medina

Por su parte, el sobrepeso y la obesidad hacen referencia a un peso corporal superior a lo normal con relación a la estatura de la persona, como consecuencia de una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud. Esa condición aumenta el riesgo de que se desarrollen enfermedades metabólicas y cardiovasculares.

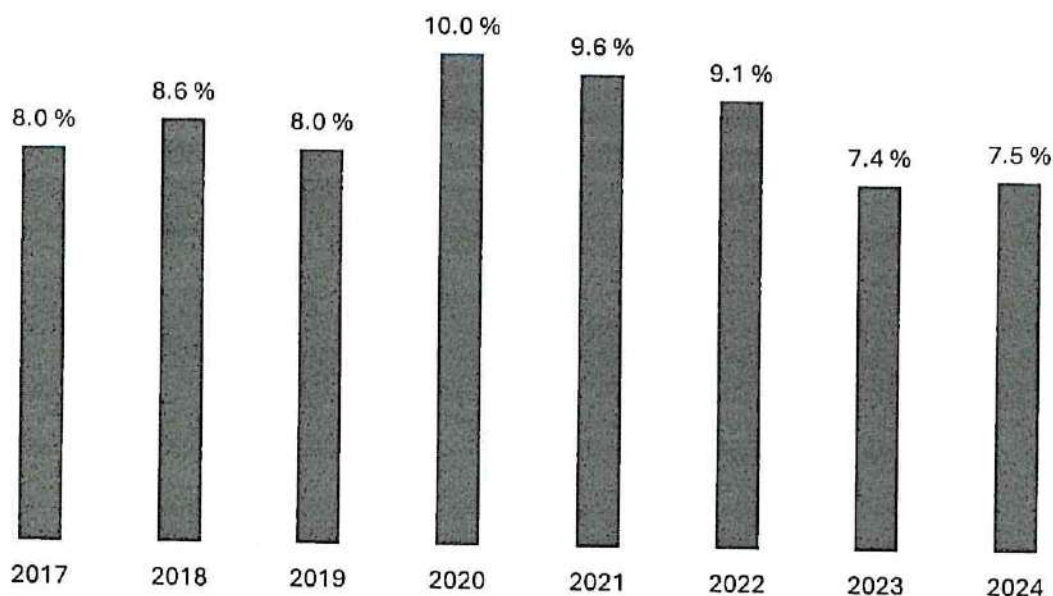
Durante el último ochenio, 2017-2024, uno de cada diez niñas y niños menores de cinco años de edad —9 %— presentó sobrepeso y obesidad, con las áreas de residencia urbana más que duplicando el promedio de las áreas rurales.⁶ Y seis de cada diez personas de quince y más años de edad —61 %— presentaron exceso de

⁶ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2025). Perú: Series anuales de indicadores principales de la ENDES, 1986-2024. Lima, Dirección Nacional de Censos y Encuestas, página 143.

peso, que incluye las situaciones de sobrepeso y obesidad,⁷ con la costa como la región natural de residencia con los porcentajes más altos.

Gráfico 4

Niñas y niños menores de 5 años de edad con sobrepeso y obesidad, Perú, 2017-2024

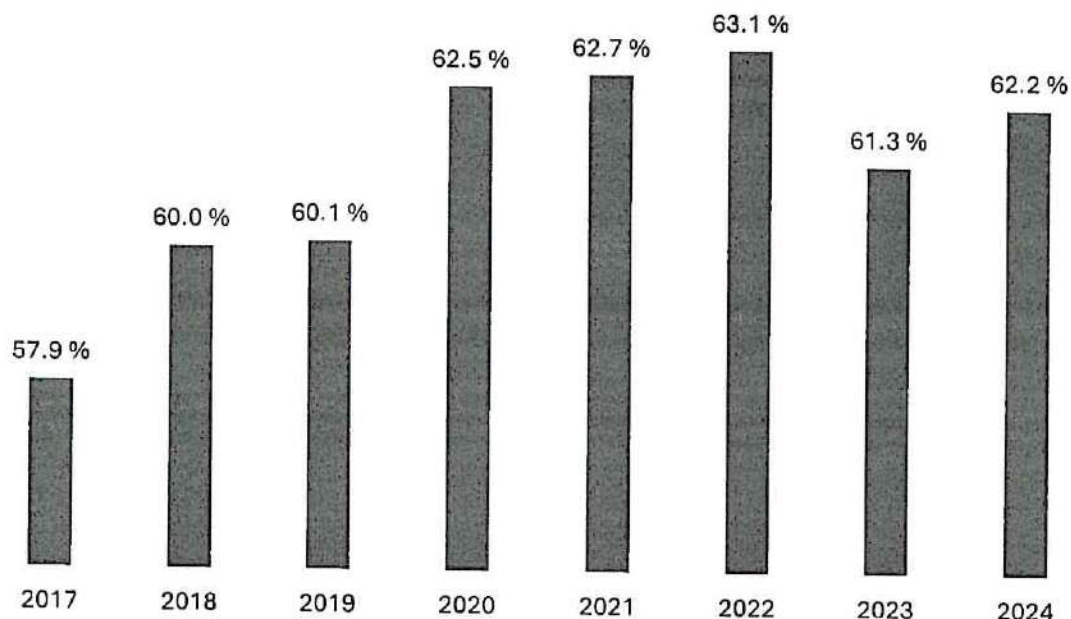


Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
 Elaboración: Despacho Congresal Flor Pablo Medina

⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2025). Perú: Enfermedades no transmisibles y transmisibles, 2024. Lima, Dirección Nacional de Censos y Encuestas, página 62.

Gráfico 5

Personas de 15 y más años de edad con sobrepeso y obesidad, Perú, 2017-2024



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
Elaboración: Despacho Congresal Flor Pablo Medina

El derecho a la alimentación encuentra sustento en la denominada «cláusula de los derechos no enunciados» o «*numerus apertus*», prevista en el artículo 3 de la Constitución Política,⁸ pues su reconocimiento implícito está directamente vinculado con valores tan importantes como la dignidad humana y el Estado social y democrático de derecho.⁹ No obstante, su reconocimiento de manera explícita como derecho autónomo otorgaría un mandato y obligaciones claros a los diversos órganos del Estado para velar por su cumplimiento, y ofrecería visibilidad ante las personas titulares del derecho. Esto último es lo que ha sucedido en quince países de América Latina y el Caribe —Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala

⁸ El artículo 3 de la Constitución Política del Perú establece que «La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de la soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno».

⁹ Defensoría del Pueblo (2012). Aportes a los programas sociales de contenido alimentario, a partir de la supervisión al Programa Integral de Nutrición. Documento Defensorial 19. Lima, Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Adjuntía para la Administración Estatal, página 11.

Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Surinam—,¹⁰ que consagran este derecho constitucional, ya sea para toda la población¹¹ o para grupos

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020). El derecho a una alimentación adecuadas en las constituciones. Nota de orientación jurídica para parlamentarios en América Latina y el Caribe 1. Página 4.

¹¹ Así, por ejemplo, el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, ubicado en el capítulo de los derechos fundamentalísimos, consagra que «I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población»; el artículo 6 de la Constitución de la República Federativa de Brasil establece que «Son derechos sociales: la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el transporte, la recreación, la seguridad, la previsión social, la protección a la maternidad y la infancia, la asistencia a las personas desamparadas, de conformidad con esta Constitución (...)»; el artículo 13 de la Constitución de la República del Ecuador, ubicado en el capítulo de los derechos del buen vivir, prevé que «Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria»; y el tercer párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ubicado en el capítulos de los derechos humanos y sus garantías, consagra que «Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. México es centro de origen y diversidad del maíz, que es un elemento de identidad nacional, alimento básico del pueblo de México y base de la existencia de los pueblos indígenas y afromexicanos. Su cultivo en el territorio nacional debe ser libre de modificaciones genéticas producidas con técnicas que superen barreras naturales de la reproducción o la recombinación, como las transgénicas. Todo otro uso del maíz genéticamente modificado debe ser evaluado en los términos de las disposiciones legales para quedar libres de amenazas para la bioseguridad, la salud y el patrimonio biocultural de México y su población. Debe priorizarse la protección de la biodiversidad, la soberanía alimentaria, su manejo agroecológico, promoviendo la investigación científica-humanística, la innovación y los conocimientos tradicionales». Otras constituciones de América Latina y el Caribe que reconocen de forma explícita el derecho a la alimentación para todas las personas son las de Cuba, Guyana, Haití, Nicaragua y Surinam. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020). El derecho a una alimentación adecuadas en las constituciones. Nota de orientación jurídica para parlamentarios en América Latina y el Caribe 1. Página 4.

específicos en situación de mayor vulnerabilidad, como niñas y niños,¹² mujeres embarazadas¹³ y personas adultas mayores,¹⁴ entre otros.

Cinco son los competentes esenciales que caracterizan el derecho a la alimentación, a saber, la disponibilidad de los alimentos, su estabilidad, su accesibilidad económica y física, su sostenibilidad y su adecuación. Por la primera se entienden las posibilidades que tiene la persona de alimentarse, sea directamente, explotando la

¹² Así, el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, ubicado en el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, establece que «Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión (...); el artículo 82 de la Constitución Política de la República de Costa Rica explicita que «El Estado proporcionará alimento y vestido a los escolares indigentes, de acuerdo con la ley»; el artículo 123 de la Constitución Política de la República de Honduras, ubicado en el capítulo de derechos del niño, consagra que «Todo niño deberá gozar de los beneficios de la seguridad social y la educación. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud, para lo cual deberá proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales desde el período prenatal, teniendo derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, educación, recreo, deportes y servicios médicos adecuados»; el artículo 56 de la Constitución Política de la República de Panamá, ubicado en el capítulo sobre la familia, prevé que «(...) El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de estos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión social (...); y el artículo 54 de la Constitución de la República del Paraguay, ubicado en el capítulo de los derechos de la familia, establece que «La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación (...)).»

¹³ Así, el artículo 43 de la Constitución Política de Colombia, ubicado en el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, establece que «La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviese desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia».

¹⁴ Así, el artículo 46 de la Constitución Política de Colombia, ubicado en el capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, establece que «El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia»; y el artículo 51 de la Constitución Política de la República de Guatemala, ubicado en la sección sobre la familia, dispone que «El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social».

tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario, según la demanda. La segunda exige contar con una estabilidad en la oferta de los alimentos; la disponibilidad de los alimentos debe ser estable en el tiempo en cada lugar. La tercera implica que los costos financieros asociados con la adquisición de los alimentos para un régimen adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados la provisión y la satisfacción de otras necesidades, y que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos las personas vulnerables. La cuarta entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presente y futura. Y, por último, la adecuación viene determinada por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de cualquier otro tipo imperantes en el momento.¹⁵

2. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN

El presente proyecto de ley tendrá efectos directos sobre la Constitución Política del Perú, específicamente sobre su artículo 7,¹⁶ ubicado en el capítulo de los derechos sociales y económicos, que prevé el derecho a la salud y la protección de la persona con discapacidad. Se propone incorporar un segundo párrafo que reconozca el derecho autónomo de toda persona a la alimentación, en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional, a efectos de garantizar su salud y su desarrollo integral; y establezca que el Estado tiene la obligación de reconocer y garantizar el acceso y el consumo de alimentos sanos, nutritivos y suficientes, culturalmente pertinentes y de preferencia de producción local, especialmente para quienes se encuentran en contextos de pobreza extrema y escasez, así como para las niñas, niños y adolescentes, y los estudiantes de las instituciones educativas.

¹⁵ Organización de las Naciones Unidas (1999). Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11). Observación General 12. E/C.12/1999/5. Ginebra, páginas 3-4.

¹⁶ El texto vigente del artículo 7 de la Constitución Política del Perú corresponde a la modificación efectuada mediante el artículo único de la Ley 32188, Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 7 y 23 de la Constitución Política del Perú para considerar el término «discapacidad», publicada con fecha 11 de diciembre de 2024.

Cuadro 1

Constitución Política del Perú	
Texto Actual	Texto Propuesto
« Artículo 7. Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona con discapacidad tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad».	« Artículo 7. Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona con discapacidad tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad. <u>Toda persona tiene derecho a la alimentación adecuada, inocua y nutritiva, permanente, suficiente y culturalmente pertinente, en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional, que garantice su salud y su desarrollo físico, emocional y cognitivo. El Estado reconoce y garantiza el acceso y el consumo de alimentos sanos, nutritivos y suficientes, culturalmente pertinentes y de preferencia de producción local, especialmente en contextos de pobreza extrema y escasez, así como para las niñas, niños y adolescentes, y los estudiantes de las instituciones educativas ».</u>

Conforme lo dispone la cuarta disposición complementaria y transitoria de la Constitución Política del Perú, los derechos y las libertades constitucionales se interpretan a la luz de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Estado Peruano.

Precisamente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada en 1948,¹⁷ fue el primer instrumento internacional que reconoció el derecho a la alimentación. En efecto, su artículo 25 consagra que toda persona y su familia tienen derecho a un nivel de vida adecuado que les asegure la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

El presente proyecto de ley de reforma constitucional guarda correspondencia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado Peruano al suscribir, aprobar y ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966),¹⁸ cuyo numeral 1) de su artículo 11 reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979),¹⁹ cuyo numeral 2) de su artículo 12 prevé que los Estados Parte le aseguran a la mujer una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia; la Convención sobre los Derechos del Niño (1989),²⁰ cuyo literal c) de su artículo 24 dispone que los Estados Parte combatirán las enfermedades y la malnutrición mediante, entre otras cosas, el suministro de alimentos nutritivos adecuados; y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006),²¹ cuyo artículo 28 reconoce la alimentación

¹⁷ La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III).

¹⁸ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 16 de diciembre de 1966 en su Resolución 2200 A (XXI). Posteriormente, fue aprobado por el Estado Peruano mediante Decreto Ley 22129, publicado con fecha 29 de marzo de 1978.

¹⁹ La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 18 de diciembre de 1979 en su Resolución 34/180. Posteriormente, fue aprobada por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa 23432, de fecha 4 de junio de 1982.

²⁰ La Convención sobre los Derechos del Niño fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 20 de noviembre de 1989 en su Resolución 44/25. Posteriormente, fue aprobada por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa 25278, publicada con fecha 4 de agosto de 1990.

²¹ La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 13 de diciembre de 2006 en su Resolución 61/106. Posteriormente, fue aprobada por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa 29127 y ratificada por el Ministerio de Relaciones Exteriores mediante Decreto Supremo 073-2007-RE, publicados con fechas 1 noviembre y 1 de diciembre de 2007, respectivamente.

adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias.

Cabe precisar que, el año 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas²² interpretó el derecho a una alimentación adecuada, previsto en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, precisando que se ejerce cuanto todo hombre, mujer o niño tienen acceso físico y económico a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla, y que no debe considerarse en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas agregó que el derecho humano a una alimentación adecuada impone tres obligaciones a los Estados Parte, a saber, respetar, proteger y realizar; esta última, a su vez, entraña las de facilitar y de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso requiere que los Estados no adopten medidas que tengan por resultado impedirlo. La obligación de proteger requiere la adopción de medidas para velar porque las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) exige procurar actividades para fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Y, cuando un individuo o grupo sea incapaz de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente.

En el ámbito interamericano, el Estado Peruano suscribió, aprobó y ratificó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988),²³ conocido como el Protocolo

²² Organización de las Naciones Unidas (1999). Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11). Observación General 12. E/C.12/1999/5. Ginebra, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, páginas 3-4.

²³ El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado por la Asamblea General de la Organización de los

de San Salvador, cuyo artículo 12 consagra el derecho a la alimentación, precisando que toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada, que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

Además de los mencionados instrumentos internacionales de carácter vinculante, el presente proyecto de ley de reforma constitucional guarda correspondencia con declaraciones y directrices orientadoras aprobadas en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, como la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974), que proclama que todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición; la Declaración Mundial sobre la Nutrición (1992), que reconoce que el acceso a una alimentación nutricionalmente adecuada y segura es un derecho de cada persona; la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996), que reafirma el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos seguros y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental a no padecer hambre; y las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (2004).²⁴

Las mencionadas Directrices Voluntarias tienen por objeto garantizar la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de las personas; la accesibilidad física y económica de todas las personas, incluidos los grupos vulnerables, a una alimentación adecuada, libre de sustancias peligrosas y aceptable en una cultura determinada; o los medios para obtenerla. En particular, su séptima directriz, referida al marco jurídico, invita a los Estados a considerar la posibilidad de incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno, que pueden incluir sus constituciones, con el objeto de facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional nacional.

Estados Americanos con fecha 17 de noviembre de 1988. Posteriormente, fue aprobado por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa 26448, publicada con fecha 27 de diciembre de 1998.

²⁴ Las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional fueron aprobadas por la Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en noviembre de 2004.

3. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El reconocimiento expreso y directo del derecho autónomo a la alimentación en el artículo 7 de la Constitución Política del Perú le otorga el más alto nivel de reconocimiento y resguardo en el ordenamiento jurídico nacional y, en consecuencia, permitirá la sistematización, el perfeccionamiento y la potenciación de las normas con rango de ley²⁵ y las reglamentarias, así como de las estrategias,²⁶ las políticas públicas y los planes de acción que hacen referencia, interpretan o regulan de manera dispersa la alimentación saludable para toda la población y, en particular, para las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad —como aquellas en situación de pobreza extrema y escasez, y las niñas, niños y adolescentes de las instituciones educativas—, a efectos de promover una mejor garantía y el pleno respeto de este derecho.

Como la Constitución tiende a prevalecer sobre los cambios de gobierno de turno y las coyunturas políticas, el derecho autónomo a la alimentación posibilitará el ejercicio del control de toda legislación que sea incompatible o que constituya un obstáculo para su goce, y entraña la posibilidad de ejercer las acciones y garantías constitucionales y judiciales que permitan reparar efectivamente el derecho para quienes hayan sido afectados.²⁷

Garantizar el derecho constitucional autónomo a la alimentación tendrá, además, un impacto en la salud, la calidad de vida y el desarrollo humano de la población. Cabe precisar que las actuales tasas de desnutrición tienen costos económicos significativos para el Estado Peruano, con pérdidas que llegan a representar el 4.6 %

²⁵ Por ejemplo, el Decreto Legislativo 1062, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de inocuidad de los alimentos; la Ley 30021, Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes; y la Ley 31315, Ley de seguridad alimentaria y nutricional. Estas normas legales fueron publicadas con fechas 28 de junio de 2008, 17 de mayo de 2013 y 26 de julio de 2021, respectivamente.

²⁶ La Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 fue aprobada mediante Decreto Supremo 021-2013-MINAGRI, publicado con fecha 28 de diciembre de 2013.

²⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020). El derecho a una alimentación adecuadas en las constituciones. Nota de orientación jurídica para parlamentarios en América Latina y el Caribe 1. Página 4.

del producto bruto interno (PBI), es decir, 10 mil 500 millones de dólares americanos.²⁸ Estos costos económicos se derivan de la triple carga de la malnutrición, a saber, la desnutrición, la anemia y el sobrepeso y obesidad.

Si bien el reconocimiento constitucional no implica necesariamente que el Estado tenga la obligación de distribuir alimentos sanos, nutritivos y suficientes para toda la población, sí contribuirá a hacer más eficaces los distintos programas de protección social diseñados para mejorar el acceso a dietas nutritivas de las poblaciones en situación de vulnerabilidad a lo largo de su ciclo de vida. Estos incluyen el Programa de Complementación Alimentaria, que proporciona raciones específicas a personas que viven en la pobreza; Cuna Más, que ofrece comidas nutritivas y apoyo al desarrollo de la primera infancia de uno a tres años de edad; Juntos, un programa de transferencias monetarias condicionadas que incorpora intervenciones sensibles a la nutrición; y el programa de alimentación escolar, que otorga comidas nutritivas a las niñas y los niños desde los tres hasta los quince años de edad.²⁹

4. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO

El presente proyecto de ley de reforma constitucional guarda concordancia con la décimo quinta política de Estado del Acuerdo Nacional,³⁰ la «Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición». Esta política promueve la seguridad alimentaria para permitir la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral.

²⁸ Banco Interamericano de Desarrollo (2025). Más que una comida: Cómo las comidas escolares pueden impulsar una mejor nutrición y sistemas alimentarios sostenibles. Hallazgos del análisis de Fill the Nutrient Gap en Guatemala y Perú. Washington D.C., División de Educación, página 43.

²⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (2025). Más que una comida: Cómo las comidas escolares pueden impulsar una mejor nutrición y sistemas alimentarios sostenibles. Hallazgos del análisis de Fill the Nutrient Gap en Guatemala y Perú. Washington D.C., División de Educación, página 49.

³⁰ El Acuerdo Nacional fue suscrito con fecha 22 de julio del 2002 por las principales fuerzas políticas y sociales del país, y constituye un espacio de diálogo y construcción de consensos para lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible, y para afirmar la gobernabilidad democrática. Ha aprobado 35 políticas de Estado, que se agrupan en cuatro grandes objetivos, a saber, el fortalecimiento de la democracia y Estado de derecho, el desarrollo con equidad y justicia social, la promoción de la competitividad del país y la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Para ello, el Estado (a) alentará la producción diversificada y sostenible de alimentos; (b) garantizará que los alimentos disponibles sean económicamente asequibles, apropiados y suficientes; (c) evitará que la importación de alimentos cambie los patrones de consumo saludable de la población; (d) promoverá el establecimiento de un código de ética obligatorio para la comercialización de alimentos; (e) aplicará controles de calidad y vigilancia sobre la producción, comercialización, almacenamiento y distribución de alimentos para consumo humano; (f) garantizará el saneamiento básico; (g) promoverá la participación, organización y vigilancia de los consumidores; (h) tomará medidas contra las amenazas a la seguridad alimentaria; (i) reforzará la investigación en materia de agricultura, ganadería, bosques y demás recursos; (j) hará posible que las familias y las personas expuestas a la inseguridad alimentaria satisfagan sus necesidades alimenticias y nutricionales, y prestará asistencia a quienes no estén en condiciones de hacerlo; (k) asegurará el acceso de alimentos y una adecuada nutrición, especialmente a los niños menores de cinco años de edad y lactantes, mujeres gestantes y niños en etapa escolar, pobres, pobres extremos y vulnerables, así como familias en situación de pobreza o riesgo; (l) desarrollará una política intersectorial participativa de seguridad alimentaria, con programas descentralizados; (m) estimulará y promoverá la lactancia materna en el primer año de vida; (n) otorgará complementos y suplementos alimentarios y nutricionales a los pobres extremos y vulnerables; (o) capacitará y educará a la población en temas de nutrición, salud, higiene, vigilancia nutricional y derechos ciudadanos; (p) incorporará contenidos de educación nutricional en los programas educativos; (q) recuperará y valorará los saludables saberes y hábitos nutricionales originales; (r) difundirá las virtudes nutricionales de los derivados agro-industriales en los cultivos locales; y (s) promoverá la participación activa de las personas y grupos sociales.

Asimismo, el presente proyecto de ley de reforma constitucional se relaciona con el tema prioritario 66 de la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones 2024-2025 del Congreso de la República,³¹ referido a la «seguridad alimentaria».

³¹ Aprobada mediante Resolución Legislativa 006-2024-2025-CR, Resolución Legislativa del Congreso por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2024-2025, publicada con fecha 2 de noviembre de 2024.